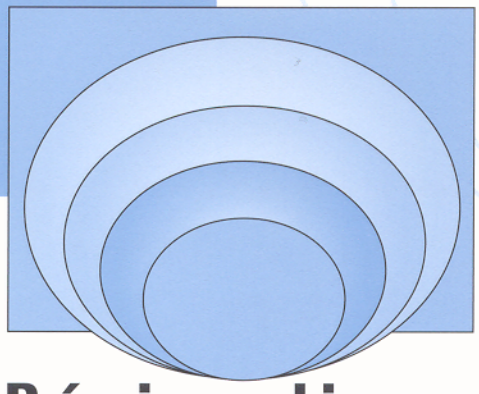
Fédéralisme



Régionalisme

La IIIe République Démocratique du Congo.
Un nouveau régionalisme

2004-2005

La IIIe République Démocratique du Congo.
Un nouveau régionalisme

«Et demain, le Congo ?» 3
Bob KABAMBA

La sécurité pour des élections libres et transparentes..... 11
Pierre VERJANS

Un référendum pour quoi faire ?..... 23
Bibombe MWAMBA

Quelles lois essentielles pour la République Démocratique du Congo ?.... 31
Célestin KABUYA-LUMUNA

Coût des élections 43
Philippe BIYOYA

La nouvelle édification de l'État à l'épreuve de l'ethnicité :
Esquisse de solutions pour la République Démocratique du Congo..... 53
Guy AUNDU MATSANZA

République Démocratique du Congo : une Constitution pour
une Troisième République équilibrée..... 81
Nicolas BANNEUX, Evariste BOSHAB, Marc BOSSUYT, BOB KABAMBA,
Pierre VERJANS

Conclusions..... 103
Bob KABAMBA et Pierre VERJANS

Annexes..... 109

L'essentiel de la future Constitution de la République Démocratique
du Congo..... 111
Texte adopté par le Parlement Congolais

Projet de Constitution de la République Démocratique du Congo..... 131

«Et demain, le Congo ?»

Dr Bob KABAMBA
Chargé de cours adjoint à l'Université de Liège

La première guerre africaine

Sept ans après son déclenchement, le conflit qualifié, dans un premier temps, d'«insurrection» est devenu *la première guerre africaine,* avec des conséquences désastreuses pour les populations civiles : la mort de plus de 3,3 millions de Congolais[1], le déplacement de plus d'1,5 million de personnes, la violence sexuelle utilisée systématiquement comme arme de guerre contre les femmes dans le but de détruire les communautés ennemies, le pillage des ressources naturelles alimentant la violence, la famine, la réapparition des épidémies jadis éradiquées, le cannibalisme, etc. Dans cette guerre, une pluralité d'acteurs furent directement impliqués. Pas moins de sept États y engagèrent des troupes : le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, l'Angola, la Namibie, le Tchad financé par la Libye et enfin, le Zimbabwe. Outre ces armées, une coalition de mouvements rebelles minée par des dissensions internes et/ou de crises d'identité fut également engagée dans ce conflit, à savoir : le Rassemblement congolais pour la Démocratie (dit le RCD-Goma), le Rassemblement congolais pour la Démocratie – Mouvement de Libération (dit le RCD-ML) et le Mouvement de Libération du Congo (MLC). Il faut aussi souligner l'implication sur le terrain de mouvements rebelles étrangers comme les ex-FAR et Interahamwe (dit l'Armée de Libération du Rwanda – ALIR), les rebelles ougandais s'opposant au régime du Président ougandais Museveni (*Alliance of Democratic Forces* – ADF), les mouvements rebelles burundais notamment les Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD) et les Forces Nationales de Libération (FNL). Enfin, des groupes de résistance luttant contre l'occupation étrangère (dits les milices Maï-Maï) figurèrent également parmi les acteurs-clés. Cette multitude d'acteurs aux intérêts divergents rendit complexe cette guerre

[1] Estimation de l'ONG américaine *International Rescue Committee*.

et incertaines les pistes de résolution proposées[1].

Pour y mettre fin, la communauté internationale se mobilisa *timidement*. En juillet 1999, ses efforts se concrétisèrent par la signature des *Accords de Lusaka*. Non respectés et ne correspondant plus à la situation de terrain, ils s'avérèrent inadéquats et largement dépassés. Enlisé pendant plusieurs mois, ce conflit engendra une partition de fait du Congo ce qui permit l'existence de plusieurs entités autonomes administrées par les différents mouvements rebelles et leurs alliés étrangers. Le Congo fut ainsi plongé dans un état de délabrement généralisé.

Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur le devenir de ce pays-continent qui, depuis 1996, vit des pages très sombres et tragiques de son histoire : pays sans institutions politiques légitimes, balkanisé, dévasté, ruiné, épuisé par tant d'années de conflits violents.

Une lueur d'espoir, une «*window of opportunity*» se profile, néanmoins, depuis l'assassinat de Laurent Désiré Kabila, en janvier 2001 et son remplacement à la tête de l'État par son fils Joseph Kabila. Ce dernier s'engagea très tôt dans une direction opposée à celle de son prédécesseur en privilégiant la relance d'une dynamique de paix, la collaboration avec les Nations Unies et l'Union Africaine ainsi que la tenue du «dialogue inter-congolais». Ses promesses se concrétisèrent rapidement par la signature de toute une série d'accords notamment celui de *Pretoria* (entre le Rwanda et le Congo, visant le retrait des troupes rwandaises et le démantèlement des milices Interahamwe et ex-FAR encore présents au Congo) et de *Luanda* (entre l'Ouganda et le Congo, fixant les modalités de retrait des troupes ougandaises). Ces accords rendirent possible le retrait de toutes les forces militaires étrangères présentes au Congo et la tenue d'un dialogue entre toutes les parties congolaises ce qui laissait entrevoir une lueur d'espoir de fin de conflit. Avec l'adoption, en mars 2003, de la Constitution de transition, la République Démocratique du Congo (RDC) entama «une phase à haut risque de transition démocratique».

Dès le printemps 2003, le retrait ordonné à l'ensemble des forces étrangères fut constaté, exception faite pour le Nord et Sud Kivu et la région de l'Ituri, province frontalière avec l'Ouganda, où s'affrontèrent les forces du Mouvement de libération du Congo (MLC) et les troupes

---

[1] Lire à ce sujet : LANOTTE (O.), *Guerres sans frontières*, Bruxelles, Editions GRIP-Complexes, 2003.

du RCD-National, une dissidence du RCD-Goma. De même, la région d'Uvira vit régulièrement s'opposer les forces du RCD-Goma, soutenues par Kigali et les milices Maï-Maï soutenues par Kinshasa.

Le déploiement prévu des forces des Nations Unies commença en décembre 2000. Toutefois, placés «*dans une situation impossible*», car n'ayant pas l'autorisation d'ouvrir le feu, les 700 militaires uruguayens déployés en Ituri se montrèrent incapables d'empêcher les massacres récurrents. En quelques semaines, les affrontements entre groupes rivaux lendu et hema firent plus de 400 morts (bilan dressé suite à la découverte de fosses communes). La férocité des exactions et l'inquiétude quant à une possible aggravation de la situation poussèrent le Conseil de sécurité à créer, fin mai 2003, une force multinationale[1] sous commandement de la France, avec le soutien logistique des États-Unis et l'appui politique de Londres (800 soldats français, 600 Sud-Africains et 700 Bangladais). Cette opération permit de diminuer le niveau de violence dans et autour de la ville de Bunia ainsi que le reploiement d'autres forces de l'ONU dans les zones encore en conflit, notamment à l'Est du pays, chargées d'imposer la paix.

Le Congo au cœur des enjeux régionaux et internationaux

Ce conflit au cœur de l'Afrique fut la résultante de nombreux enjeux (politiques, stratégiques, militaires, économiques, …) menés par une multitude d'acteurs tant locaux, nationaux, régionaux qu'internationaux.

Ainsi, la plupart des intervenants comme les mouvements rebelles nationaux et étrangers combattaient pour l'accès au pouvoir et d'autres convoitaient les fabuleuses richesses du Congo. Ainsi, pour le Rwanda, outre la volonté affirmée d'exercer son «droit de poursuite» contre les ex-FAR et autres Interahamwe, l'attrait pour les ressources congolaises constitua une des principales motivations de sa présence au Congo[2]. Quant à l'implication de l'Ouganda sous des réflexes sécuritaires, se cachèrent en réalité des motivations économiques et commerciales. Les pays alliés au régime de Kabila ne furent pas non plus en reste : le

---

1 Opération «artemis» chargée d'imposer la paix à Bunia dans le district de l'Ituri.

2 L'armée rwandaise fut présente au Congo à plus de 1000 kilomètres de sa frontière occidentale. Les trois guerres de Kisangani (mars 1999, août 1999 et mai-juin 2000) opposant les troupes rwandaises aux militaires ougandais eurent pour principal enjeu le contrôle du juteux trafic de diamant.

soutien du Président zimbabwéen Mugabe reposait également sur des motivations politico-économiques dont l'enjeu était de maintenir l'axe Kinshasa-Harare pour concurrencer le leadership sud-africain en Afrique australe. S'agissant de l'intervention angolaise, le premier objectif fut de couper l'Unita, le mouvement rebelle de Jonas Savimbi opposé au régime du Président angolais Dos Santos, de ses bases arrières situées au Congo. Le second objectif était de maîtriser toute la côte atlantique allant de l'Angola au Congo Brazzaville car regorgeant de ressources pétrolières.

Grâce aux liens privilégiés entretenus entre Kabila père et le Président namibien, Mujoma, la Namibie intervint pour soutenir Kinshasa aux côtés des forces angolaises. Parallèlement, la Namibie bénéficia de l'aide de l'Angola pour mettre fin à la tentative de sécession de la province de Caprivi. Enfin, la Libye de Kadhafi, en finançant le déploiement d'un contingent tchadien au côté du gouvernement congolais, espéra consolider sa stratégie de devenir le leader politique du continent africain.

L'implication des USA dans la résolution des différents conflits en Afrique fut directement liée à la sécurité de son approvisionnement en ressources énergétiques ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme[1]. La politique énergétique des États-Unis passe notamment par la diversification de ses sources d'importations en pétrole. Le pétrole africain (essentiellement celui provenant de la côte atlantique) représentait donc un intérêt géostratégique important pour les États-Unis.

Pour la France, après la débâcle de sa politique africaine dans la région des Grands Lacs, elle mena un interventionnisme actif au Conseil de Sécurité ce qui permit le vote de plusieurs résolutions sur la crise congolaise. Après son intervention en Côte d'Ivoire pour empêcher un embrasement généralisé, on assista à son réengagement en Afrique des Grands Lacs. La France fut l'une des pièces essentielles de l'opération «artemis».

Quant à la Belgique, le regain d'intérêt pour l'Afrique centrale résulta de la volonté affichée par le gouvernement «arc-en-ciel» issu des élections de juin 1999 de redorer, sur le plan international, l'image de la

---

[1] Déclaration de M. Robert Hill, directeur exécutif de l'«American Association of Blacks in Energy» (AABE, association afro-américaine liée à l'énergie) in *Washington File,* 16 septembre 2002.

Belgique écornée par diverses affaires notamment l'affaire Dutroux et la crise de la dioxine.

Cet attrait politique pour le Congo est essentiellement le fait de la politique menée par Louis Michel, ancien ministre belge des Affaires étrangères qui a investi beaucoup d'énergie dans une diplomatie active en Afrique centrale, mettant fin à un désinvestissement de 10 ans au moment de l'arrivée des socialistes flamands au ministère des Affaires étrangères[1]. Par son engagement, il avait su gagner le cœur des Congolais et la politique étrangère fut même considérée par les Belges comme la meilleure réalisation du gouvernement «arc-en-ciel» (1999-2003)[2]. Cette politique incarnée par Louis Michel ne doit pas faire oublier tous les autres acteurs que sont le ministère de la Défense et celui de la Coopération qui furent également pour beaucoup dans la revalorisation de l'image de la Belgique au Congo.

Il faut avouer que les actions de cette diplomatie furent parfois improvisées, dispersées, voire brouillonnes mais, au final, furent un *pas dans la bonne direction* : elles ont remis le dossier congolais à l'agenda européen et international. Elles firent de Louis Michel, le défenseur de la cause du Congo auprès des instances internationales.

Son départ du gouvernement belge et l'arrivée de Karel De Gucht, diplomate atypique, au poste de ministre des Affaires étrangères ont fait naître des craintes pour le Congo dans sa délicate phase de consolidation de la période de transition. Sur le fond, la Belgique reste engagée à côté des Congolais pour mener à bien le processus de la transition. Le Congo demeure le premier bénéficiaire de l'aide publique belge. Mais, le ton de cette politique a changé. La première visite au Congo du ministre donna le ton de la marque «Karel». Il provoqua pas mal d'émoi lorsqu'il déclara à Kigali qu'il a rencontré peu de dirigeants congolais qui lui ont fait une forte impression. Il est un fait que les dirigeants congolais furent quelque peu déboussolés par ces propos. Ces déclarations et les différentes réactions rappelèrent l'époque des rapports tumultueux. On aurait pu craindre le retour à une période de haine entre les deux pays, mais, comme à l'accoutumée, les choses finirent par s'arranger.

Pour la deuxième visite de M. De Gucht en Afrique centrale, tout fut fait pour que cette visite se déroule dans des meilleures conditions, mais voilà : il y eut l'affaire des curriculum vitae des dirigeants

---

1 Politique (Revue de Débats), *Belgique-Congo : Le cœur et la raison,* n° 35, juin 2004, p. 12.
2 Sondage réalisé par le journal *Le Soir* auprès de 1100 belges en décembre 2003.

congolais distribués officiellement aux journalistes qui gâcha les retrouvailles.

Si on peut déplorer les dérapages du ministre belge, on peut, néanmoins, constater que ces propos ont contribué à accélérer le processus devant aboutir à des élections tant attendues par la population congolaise et ont eu un écho favorable au sein de l'opinion publique congolaise. Cette dernière estime même que le ministre dit tout haut ce que les Congolais pensent tout bas. Par ailleurs, les Congolais reconnaissent qu'ils ont besoin de la Belgique[1].

Fin de conflit, l'Accord global et inclusif ?

Après plusieurs tentatives de résolution notamment à Syrte en Libye, Lusaka en Zambie, Gaborone au Botswana, Abuja au Nigeria, Addis-Abeba en Éthiopie, Bruxelles en Belgique, Genève en Suisse, Sun City et Pretoria en Afrique du Sud et Luanda en Angola, les représentants du gouvernement de Kinshasa, des mouvements rebelles, des partis d'opposition et de la société civile purent, enfin, signer un accord de paix global[2]. Cet accord basé sur des principes de *consensualité*, d'*inclusivité* et de *non conflictualité* au sommet de l'État, constitua une grande première sur le continent africain surtout si on tient compte du nombre des parties impliquées. L'accord prévoyait que le Président Joseph Kabila soit maintenu à son poste mais assisté par quatre vice-Présidents issus du parti du Président, du RCD-Goma, du MLC et des partis d'opposition politique non armée. C'est ce qui constitue la présidence de la République[3], aussi dénommée par l'opinion publique congolaise «1+4». De plus, les belligérants se mirent également d'accord sur la répartition et l'attribution des différents ministères et la mise en place des institutions citoyennes en appui à la démocratie présidées par des personnalités issues de la société civile.

Outre la fin de la guerre, la véritable avancée de cet accord est d'avoir permis à l'espace présidentiel de disposer, de manière collégiale, des moyens militaires et financiers de l'État qui étaient auparavant

---

1 KABAMBA (B.), «Belgique-Congo : toujours proche et si éloigné», in *Liber Amicorum de Monsieur le Professeur Jean Beaufays*, p. 151, 2005.

2 Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, Pretoria, 17 décembre 2002.

3 Article 80 et suivant de la Constitution de la transition, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, Numéro spécial, 5 avril 2003.

détenus par un seul homme. Ce système de «1+4», malgré sa lourdeur, semblait être un gage de bonne gouvernance et aurait pu permettre de limiter les abus que l'on avait constatés lors de la première transition démocratique dans les années 90. Malheureusement, une véritable économie de prédation s'est installée à tous les niveaux de pouvoir du Congo. Plusieurs rapports des institutions internationales stigmatisent la mégestion et la criminalisation de l'État congolais.

Par ailleurs, le pays n'est pas encore réunifié sur le plan politique, administratif et financier. Certaines institutions de la transition sont fonctionnelles et d'autres pas. Même si, depuis le 30 juin 2005, à Kinshasa, on constate une certaine normalisation de la vie publique et politique, de nombreuses zones de conflit subsistent, notamment : en Ituri, dans les deux Kivu, dans le Bas-Congo, dans le Nord Katanga, dans l'arrière-pays de Kinshasa. Bien que la plupart des forces étrangères se soient retirées du pays, certaines milices locales continuent de se disputer le contrôle de zones d'influence. La poursuite des combats continue à provoquer, selon les sources, des dizaines voire des centaines de milliers de déplacés. Ce qui a poussé l'organisation non gouvernementale ASADHO à mettre en exergue la problématique de «*l'insécurité qui demeure une épine dans le processus de réunification effective du pays*»[1].

L'armée intégrée et recomposée, tant attendue par la communauté internationale, est également source de préoccupations. En effet, suite au retard enregistré dans la mobilisation de certaines bandes armées, celles-ci non encadrées et laissées à elles-mêmes, bafouent allègrement les droits de l'homme.

Enfin, le Congo aspire comme un grand nombre d'États africains à l'émergence d'un véritable État moderne démocratique. Cependant, force est de constater que la violence y est encore présente voire privatisée. Certains «entrepreneurs politiques» entretiennent, par exemple, encore des milices ou des factions armées pour faciliter leurs activités commerciales. Des seigneurs de guerre se taillent des fiefs dans des territoires que le pouvoir central a cessé d'administrer depuis plusieurs années.

---

[1] L'Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme (ASADHO), *L'état des droits de l'homme neuf mois après la formation du gouvernement de transition*, Kinshasa, avril 2004.

Perspective : l'intégration régionale

Il est un fait que l'environnement régional influe durablement sur le contexte congolais. Depuis le début de l'année 2002, toute la région est entrée dans une phase de recherche de paix durable.

Des élections présidentielles et législatives ont eu lieu au Rwanda malgré les imperfections relevées, notamment, par la mission d'observation électorale dépêchée sur place par l'Union européenne.

Au Burundi, la période de transition, telle que prévue par les accords d'Arusha, a pris fin avec l'organisation des élections communales, législatives et présidentielles. Celles-ci furent remportées par l'ancien mouvement rebelle hutu, les Forces pour la défense de la démocratie (FDD).

Par ailleurs, le processus de démobilisation, désarmement, rapatriement, réinsertion et réinstallation (DDRRR) des groupes armés étrangers opérant en RDC a permis le rapatriement de près de 10 000 personnes dont la grande majorité sont des ex-combattants. Parmi ceux-ci, les Rwandais sont les plus nombreux. L'exécution de ce programme permettrait d'apporter des réponses à la préoccupation sécuritaire du Rwanda ce qui annihile pour ce pays, le prétexte d'intervention au Congo pour y exercer son droit de poursuite des Interahamwe et ex-FAR.

Ce processus de normalisation et de recherche de pacification doit être consolidé et ce, notamment par la tenue de la Conférence internationale sur les Grands Lacs programmée initialement à la fin 2005. Cette conférence devra se pencher sur les moyens de renforcer la paix et la sécurité ; la démocratie et la bonne gouvernance ; le développement économique et l'intégration régionale ainsi que de résoudre les problèmes humanitaires et sociaux, autant d'enjeux à l'origine de l'embrasement de la Région des Grands Lacs.

La plupart des textes publiés dans ce numéro ont été rédigés par des experts qui ont travaillé pour le Sénat et l'Assemblée nationale en vue d'aider à la rédaction de la Constitution dans un premier temps puis, dans un deuxième temps, à la rédaction de la loi électorale. Leur liberté académique est bien entendu ici totale.

Novembre 2005

La sécurité pour des élections libres et transparentes

Dr Pierre VERJANS
Chargé de cours adjoint à l'Université de Liège

Introduction

L'objectif de cette contribution est de situer l'importance de la question de la sécurité par rapport à l'ensemble du processus qui doit mener à des élections libres, transparentes et démocratiques. De multiples analyses en science politique montrent que l'État a pour fonction première la protection et la sécurité de ses citoyens. La démocratie vient en sus, une fois et à condition que l'État existe.

La question politique prioritaire aujourd'hui, en République Démocratique du Congo, est celle de la gestion de la sortie de la transition : cette sortie se fera-t-elle par un coup d'État et une prise de pouvoir par un pouvoir non légitimé, par une destruction de cet État qui est en train de se reconstruire ou par des élections offrant au peuple de sanctionner positivement ou négativement les dirigeants en place ?

La guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens écrivait Clausewitz dans une lettre expliquant son livre sur la guerre. Mais, à l'inverse, il faut mettre de l'ordre dans nos esprits : il apparaît bien plutôt que la politique ne devient possible que quand le recours à la guerre est impossible pour différentes raisons que nous allons tenter d'analyser ci-après.

L'État : un appareil de domination

«Nous entendons par État une «entreprise politique de caractère institutionnel» [politischer Anstaltbetrieb] lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime»[1].

---

[1] WEBER (M.), *Économie et société*, t. 1. *Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p. 97.

On ne va pas revenir ici sur l'extraordinaire fécondité de l'analyse wébérienne et nombre d'ouvrages socio-politiques sortent magnifiquement éclairés par la lanterne du sociologue allemand. On aura déjà compris que Weber traite en fait de l'État moderne, au sens où il suppose une légitimité de ce groupement de domination et au sens où cet appareil agit par le biais de règlements. Ce monopole de la contrainte physique légitime revendiqué émerge pourtant d'une longue histoire remplie de sang et de fureur qui dura plusieurs millénaires en Europe occidentale.

Version médiévale de la domination étatique

Il nous faut donc aller chercher un autre auteur, moins plongé dans l'actualité des dix-neuvième et vingtième siècles et préoccupé de l'origine de l'État en Europe. Avant la création de l'État-Nation et probablement à la genèse de ce système, les formations sociales médiévales ont vécu une concurrence territoriale durant plusieurs siècles. Norbert Elias a posé la question du contenu de ces ensembles. De quoi étaient composés ces pré-États ?

Norbert Elias définit la *dynamique de l'Occident* comme la mobilisation incessante de ressources au service d'un pouvoir étatique en compétition permanente avec tous ses voisins. L'État, défini comme double monopole de la violence et de la fiscalité, entretient une armée qui lui assure le paiement de l'impôt, celui-ci servant à payer celle-là. Ces deux monopoles se soutiennent l'un l'autre et ils fondent le centre de l'État. Cet État est en concurrence avec tous ses voisins pour la survie dans un espace démographiquement plein en fonction des technologies de l'époque.

> «*Mais ce qui est caractéristique des seules sociétés fondées sur une division très poussée des fonctions, c'est l'existence d'un appareil administratif permanent et spécialisé chargé de la gestion de ces monopoles. C'est précisément la mise en place d'un appareil de domination différencié qui garantit la pleine efficacité du monopole militaire et financier, qui en fait une institution durable. Dorénavant, les luttes sociales n'ont plus pour objectif l'abolition d'un monopole de la domination, mais l'accès à la disposition de l'appareil administratif du monopole et la répartition de ses charges et profits. C'est à la suite de la formation progressive de ce monopole permanent du pouvoir central*

et d'un appareil de domination spécialisé que les unités de domination prennent le caractère d'États»[1].

Les concepts les plus opérants pour Norbert Elias tournent donc autour de la domination, de la violence et de la fiscalité. Dans ce type de raisonnement, la légitimation est effacée de l'histoire de la naissance de l'État. C'est à l'époque moderne que l'État va chercher à se légitimer au fur et à mesure et que le consentement de la population va être considéré comme un atout pour les États. Ce phénomène s'est surtout déroulé après la révolution française.

Version classique chinoise de la domination étatique

Avant cependant d'examiner cette évolution des dix dernières générations, tentons de voir chez deux auteurs, Sun Tzu et Machiavel, attentifs au fonctionnement de l'État traditionnel, quelle analyse ils ont pu produire du lien entre la violence et l'État.

Or, Sun Tzu propose son *Art de la Guerre* à l'époque qui précède l'installation de l'empire chinois. L'époque des Royaumes Combattants ensanglante comme une violence fondatrice une civilisation qui va s'organiser pour tenter de diminuer les dangers inhérents à la cohabitation d'ambitieux «seigneurs de la guerre»[2]. Le texte de Sun Tzu apparaît comme fondateur, non d'une religion ou d'une morale – Confucius a déjà enseigné les bases d'un échange vertueux de services interclassiste –, mais de l'efficacité d'un système judiciaire qui occupe une position sociale telle qu'il peut prétendre au monopole de la violence, c'est-à-dire fondateur d'un pouvoir militaire et politique, au même titre que le *Livre du Prince Shang*, écrit durant la même période troublée.

En principe, pour Sun Tzu, ce n'est pas en vue d'une recherche de glorification ou par la volonté de grandir et d'écraser les voisins que l'État paie une armée, mais simplement en fonction de la réalité, d'une évidence sur laquelle aucun jugement moral n'est porté, le fait que, sans armée, un État risque de disparaître. Ce risque de disparition n'est pas un accident simplement probable dépendant de la plus ou moins bonne volonté des États voisins mais est inhérent à la nature de l'État laquelle repose sur la puissance et donc sur ses capacités de maintien de l'ordre interne et externe. Aussi, en cette époque, après que Confucius ait

---

1 ELIAS (N.), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1979, p. 26.
2 GIRARD (R.), *La violence et le Sacré*, Paris, Grasset, 1972.

proposé une voie très réaliste pour vivre une vie relativement sereine dans un monde sans pitié, la justification de l'étude de la stratégie dans la politique repose-t-elle sur un jugement de fait plutôt que sur un jugement de valeur :

> *Sun Tzu a dit :*
>
> «*La guerre est une affaire d'importance vitale pour l'État, la province de la vie et de la mort, la voie qui mène à la survie ou à l'anéantissement. Il est indispensable de l'étudier à fond*»[1].

Dans un traité de stratégie, l'auteur s'intéresse principalement aux facteurs de puissance, sans se poser trop de questions théoriques sur les fondements de l'État. Dans le texte rédigé par Sun Tzu, les facteurs de puissance de l'État en guerre apparaissent :

> «*Le premier de ces facteurs, c'est l'influence morale, le second, les conditions atmosphériques, le troisième, [le terrain, le quatrième,] le commandement et le cinquième, la doctrine*»[2].

Dans le texte de Sun Tzu, les fondements de la πολις n'ont aucune prépondérance sur des considérations purement tactiques comme les conditions atmosphériques, les capacités du commandement ou la doctrine militaire, mot qui, d'ailleurs, aurait pu être traduit par «méthode»[3].

Dans l'optique stratégique de Sun Tzu, à l'exception du consentement populaire, ou, pour reprendre ses termes, «du fait que le peuple est en harmonie avec ses dirigeants, de sorte qu'il les suivra à la vie et à la mort sans craindre de mettre ses jours en péril» (Ch. I, v. 4), aucun critère classique occidental de définition de l'État n'apparaît. Ni le territoire, ni la population, ni l'appareil de pouvoir, ni la reconnaissance par les autres États ne définissent un État au sens strict. Ils interviennent dans l'évaluation des facteurs de puissance de l'État, bien sûr, dans le sens où, sans population, il n'y a pas de consensus populaire possible ; sans appareil de pouvoir, il n'y a pas de général ni

---

1 *Ibidem*, p. 95 (Chapitre I, «Approximations», verset 1).

2 *Ibidem*, p. 96 (Chapitre I, verset 3); «Chang Yu : "L'ordre d'énumération ci-dessus est parfaitement clair. Lorsque des troupes sont levées pour châtier des fautifs, le conseil du temple apprécie d'abord la bienveillance des princes et la confiance de leurs peuples, ensuite l'opportunité de la saison et enfin, les difficultés topographiques. Après une délibération approfondie sur ces trois points, un général est désigné pour lancer l'attaque. Une fois que les troupes ont franchi les frontières, la responsabilité de la loi et du commandement incombe au général"». (Nous avons corrigé une erreur d'impression dans le texte et nous soulignons).

3 *Ibidem*, p. 96, note 4.

d'organisation, d'autorité, de promotion des officiers au rang qu'il convient ou de logistique

L'État dont parle Sun Tzu repose apparemment plus sur la violence que sur une légitimité populaire ; la légitimité dont on ne sait d'où elle vient, semble pourtant manquer au militaire pour prendre et garder le pouvoir tandis que la cohésion à l'intérieur de l'armée se base à la fois sur un système de sanctions et sur une relation de confiance, une identité collective, une motivation commune, un intérêt similaire. Le général, mercenaire engagé pour défendre une patrie avec des conscrits, s'insère dans une société avec ses contraintes économiques, culturelles et politiques. Son statut et celui du Souverain qui lui offre son emploi ne sont pas comparables, l'un occupe la position centrale du pouvoir et l'autre joue le rôle du défenseur du trône. Le texte de Sun Tzu, écrit comme un mode d'emploi de la domination étatique lie donc, dans son pragmatisme, la légitimité à la domination.

Version occidentale moderne de la domination étatique

À l'époque où Léonard de Vinci, dans la suite de César Borgia, invente des machines de guerre et tente de penser, ou, dit plus justement, tente de calculer, grâce à l'arithmétique et à la géométrie, à la précision du dessin et à la discipline de l'observation, l'efficacité des machines de guerre utiles aux conquêtes, à l'époque où Alberti propose une théorie qui définit l'architecte par sa relation nécessaire à la peinture et à l'arithmétique plutôt qu'à la tradition et à l'accumulation corporative des connaissances[1], Galilée expose les conditions d'un raisonnement rigoureux et Nicolas Machiavel pose un regard précis, méthodique, objectif, à la recherche de la vérité et non à la recherche de la consolidation d'un ordre moral, sur l'animal politique, conçu comme matérialiste, comme posant «*en principe que le monde matériel perceptible par ses sens est la seule réalité, et qu'en dehors de cette réalité il n'y a rien*»[2]. Les nouveaux définisseurs d'unités et mesureurs de relations interviennent autant dans l'humain, le social, le politique que dans le travail, le matériel, le physique ; et, de même que l'artisan, ce «*bricoleur*», pour reprendre l'analogie de Lévi-Strauss[3], se voit dépossédé de son art par le mécanicien, l'homme de guerre se voit renvoyé au profit de l'homme d'État.

---

1 MOSCOVICI (S.), *Essai sur l'histoire humaine de la Nature*, Paris, Flammarion, 1977, p. 235.
2 GIONO (J.), «Préface», in MACHIAVEL, *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1952, p. XIII.
3 LEVI-STRAUSS, (C.), *La Pensée Sauvage*, Paris, Plon, 1962, p. 27.

> «*On dit à tort que la machine remplace l'homme ; en réalité, un homme se substitue à un autre homme, une faculté humaine à une autre*»[1].

C'est bien le mouvement qui anime Machiavel. Derrière ses conseils «*de principatibus*», littéralement : «*à propos des principautés*» apparaît ce qui pour Lévi-Strauss est la base de tout pouvoir, le consentement, moins ambitieusement pour le florentin, l'absence de haine : «*le Prince (...) doit seulement étudier à n'être point haï*»[2]. L'enjeu est de former une nouvelle classe de dirigeants qui devront, bien sûr être capables de faire la guerre, mais dont la tâche comportera d'autres obligations, plus politiques, au sens moderne, moins militaires, des spécialistes et ingénieurs sociaux plutôt que des artisans, bricoleurs du pouvoir à la tête d'une soldatesque rendant toute prévision sociale et politique trop aléatoire. Car le souci de l'accord du peuple trouve sa justification dans l'efficacité qu'il présente pour se maintenir au pouvoir.

Des différents ouvrages politiques et historiques de Machiavel, les travaux républicains, faisant l'éloge de l'esprit civique et du sentiment de responsabilité dans le destin de la collectivité, constituent la partie la plus nombreuse et loin d'être la moins intéressante *in se*. Même dans ceux-ci, il reste aussi réaliste qu'il peut dans ses domaines de compétence. La nécessité, pour une collectivité qui veut assurer sa survie, de préparer la guerre éventuelle contre un pouvoir voisin est abordée avec un regard de diplomate habile à mesurer les rapports de force.

> «*(...) tous les arts que l'on ordonne en une cité pour le bien commun des hommes, toutes les institutions qu'on y fonde pour y faire régner la crainte de Dieu et des lois, ne serviraient de rien si l'on ne créait aussi des armes pour les défendre, lesquelles, si elles sont bien réglées, puissent sauvegarder ces institutions, même plus ou moins déréglées. Et sans l'appui de ces armes, la meilleure police s'écroule bien vite, ni plus ni moins que feraient les logements d'un superbe et royal palais, tout orné fût-il de gemmes et d'or, s'il n'était pas couvert de quelque chose qui le défendît contre la pluie*»[3].

Dans son ouvrage le plus célèbre et le plus cynique, où, peut-être malgré lui, délivré qu'il est de toute tâche pédagogique, il tente d'établir

---

1 MOSCOVICI (S.), *op.cit.,* p. 257.
2 MACHIAVEL (N.), «Le Prince», in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1952, p. 341.
3 MACHIAVEL (N.), «L'art de la guerre », in *op.cit*., p. 723.

un discours sur le pouvoir qui reste cohérent et où il va devoir atteindre des sommets de précision et de prudence dans ce qui apparaît plus comme une dénonciation des mœurs des puissants que comme de véritables conseils pour accéder au pouvoir. Alors que dans l'opuscule qui a donné le sens à l'adjectif qui travestit et popularisa son nom, il prône un matérialisme historique tout à fait distant du style de l'époque, si l'on excepte les pamphlets du type *Éloge de la Folie* ou *Pantagruel* L'analogie de ton, par l'utilisation dans ces ouvrages, au choix du lecteur, soit d'un point de vue égoïste pratique, soit de l'humour au deuxième et troisième degré, même s'il est plus fin chez le toscan, ne s'impose pas à première lecture. Mais la lecture classique, au premier degré, du travail du diplomate florentin a tant influencé la pensée politique ultérieure, avec quelques siècles de retard, qu'il semble autorisé, en début de recherche, de le lire pour ce qu'il dit et non pour ce qu'il occulte.

Sun Tzu s'adressait à un occupant légitime du pouvoir et affectait de croire ou croyait que le pouvoir militaire ne permettait pas de prendre le pouvoir politique qui semblait d'une autre essence. Machiavel, plus impertinent, signale à celui à qui il dédie son livre, que le pouvoir militaire se trouve au cœur du pouvoir politique et permet même à quelqu'un de basse extraction, par exemple un descendant de banquier, d'accéder au pouvoir réservé ailleurs aux aristocrates et à Florence à la République. Le contrôle de l'armée est primordial pour occuper le pouvoir et détermine l'occupation et l'accession au sommet de la société. Le pouvoir politique doit donc garder en main le pouvoir militaire, dit le diplomate, contrairement à ce que disait le général chinois.

> «*Un Prince ne doit avoir autre objet ni autre penser, ni prendre autre matière à cœur que le fait de la guerre et l'organisation et discipline militaires, car c'est le seul art qui appartienne à ceux qui commandent, ayant si grande puissance que non seulement il maintient ceux qui sont de race Princes, mais bien souvent fait monter à ce degré les hommes de simple condition…*»[1].
>
> «*(…) savoir si un Prince a si grand État qu'il puisse en un besoin suffire à sa défense ou bien s'il lui faut toujours recourir à la protection d'autrui*»[2].

---

1 *Ibidem*, p. 332.
2 *Ibidem*, p. 320.

> «*(…) c'est un Prince ou une République qui fait la guerre. Le Prince doit y aller lui-même en personne et faire le devoir de bon Capitaine ; une République enverra de ses citoyens…*»[1].

Le pouvoir est avant tout au bout du fusil, soit, mais à qui le soldat qui tient le fusil obéit-il ? Peut-il menacer sans arrêt le civil sans que son pouvoir ne s'émousse, autrement dit, quel est le prix de la mort pour le menacé ?

Le contrôle militaire permanent d'une population n'est pas possible et en cas de tentative de renversement ou d'invasion, la légitimité du pouvoir en place ne peut se contenter d'être passive. Le Prince qui est accepté sans plus, dont le peuple n'est pas proche mais subit la présence simplement sans récriminer, tombera si le peuple n'a pas intérêt à le défendre parce qu'il l'aime ou pour une raison plus matérielle qui le pousse à l'aimer :

> «*Car on peut dire généralement une chose de tous les hommes : qu'ils sont ingrats, changeants, dissimulés, ennemis du danger, avides de gagner ; tant que tu leur fais du bien, ils sont tout à toi,…*»[2].
>
> «*(…) car les hommes oublient plus tôt la mort de leur père que la perte de leur patrimoine*»[3].

Les deux pôles du pouvoir sont en place et leur relation dialectique est décrite, l'un ayant besoin de l'autre pour se maintenir au pouvoir, mais cherchant par ce pouvoir, à le dominer et l'autre tentant de faire un choix dans les moments de basculement ou d'instabilité du régime, en fonction de leur intérêt de dominés.

Quels sont les facteurs intervenant pour fonder une légitimité relativement stable ? Nous les trouvons dans les précautions que le Prince doit prendre quand il envahit un domaine afin de s'en rendre maître.

> «*Le conquérant de cette sorte d'État, s'il veut rester en leur possession, doit prendre garde à deux choses : l'une, que l'ancienne race de leur Prince soit éteinte, l'autre de n'innover en rien en leurs lois et impôts*»[4].
>
> «*Mais quand on gagne des États sur une nation différente de langage, de coutumes et de gouvernement, il y a là de l'affaire…*»[5].

---

1 *Ibidem*, p. 325.
2 *Ibidem*, p. 339.
3 *Ibidem*, p. 340.
4 *Ibidem*, p. 293.
5 *Ibidem*, p. 293.

Malgré ce qu'il a dit plus haut sur l'instabilité du peuple, la première considération de l'envahisseur doit porter sur le système de succession légitime qui peut toujours le menacer d'un retour probable ; ici, nous semblons tourner en rond : le premier critère de légitimité politique, c'est la légitimité politique ! Guy Hermet pourrait se réjouir de ce qui, pour lui ne serait pas une tautologie, mais l'affirmation de la spécificité du politique, «*simple forme de sacralisation (…) de l'obéissance des gouvernés aux gouvernants*»[1]. Après l'occupation temporelle du pouvoir, le deuxième facteur évoqué est celui du fonctionnement du système de régulation des conflits internes et l'intérêt économique des sujets. Mais ces conditions supposent que la nation soit homogène quant à la langue, les coutumes et le gouvernement. Dans le cas contraire, l'identité collective manque et il n'y a ni peuple ni nation.

Chez Machiavel aussi la légitimation et la domination étatique sont liées. Comme le sage chinois, le diplomate florentin était parti de la question de la domination et n'avait pu éviter la question de la légitimité. Ainsi, ils rejoignent Max Weber qui avait lié les deux faces de la médaille étatique. La définition éliassienne de l'État, en faisant l'économie de la légitimité, permet d'avoir moins de problème empirique de vérification du fait politique de base que constitue l'existence de l'appareil étatique. Mais la concurrence entre les États européens va montrer l'efficacité de la démocratie. «Aux armes citoyens !» est un chant qui illustre qu'on défend mieux un pays où on est reconnu comme électeur qu'un pays où on est un sujet enchaîné.

L'institution de la représentation

Les révolutions démocratiques vont imposer le système électoral et le principe de la représentation : on ne peut pas être soumis à des règles qu'on n'a pas eu l'occasion d'accepter ou de refuser. Ces citoyens modernes, d'abord riches bourgeois puis, à la suite de luttes populaires, ouvriers dans les pays industrialisés, vont faire naître une nouvelle idéologie, la démocratie. C'est la «grande transformation» du monde contemporain.

---

[1] HERMET (G.), *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989, p. 207.

Les élections dans leurs contextes

Dans la logique contemporaine, on attribue une qualité particulière aux systèmes représentatifs. Ces dispositifs institutionnels furent inventés dans les pays les plus développés entre 1760 et 1790, en Angleterre puis aux États-Unis et ensuite en France. On peut définir des dispositions par les quatre règles suivantes :

> «*les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers*» ;
>
> «*les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs*» ;
>
> «*les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants*» ;
>
> «*les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion*»[1].

Le régime représentatif présente une efficacité et une attractivité tout à fait remarquable. C'est ainsi qu'un des chantres de ce système a pu constater l'effet de séduction que ce système exerce sur les sociétés du siècle dernier. «*Parmi les divers types de régime qui sont apparus au cours de l'histoire des hommes, depuis les monarchies et les aristocraties jusqu'aux théocraties et aux dictatures fascistes et communistes de notre siècle, la seule forme de gouvernement qui ait survécu intacte jusqu'à la fin du XXe siècle a été la démocratie libérale. […] C'est-à-dire que pour une très large partie du monde, aucune idéologie à prétention universelle n'est actuellement en position de rivaliser avec la démocratie libérale, aucun principe universel de légitimité avec la souveraineté du peuple*»[2] écrivait Fukuyama peu après la chute de l'Union soviétique. Les élections ne constituent donc pour Bernard Manin qu'un des quatre principes des systèmes représentatifs.

Pourquoi les démocraties fonctionnent ?

Le dernier livre du Prix Nobel d'Économie en 1998, Amartya Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, illustre les fonctions de la démocratie et, clairement, comme pour Bernard Manin, la démocratie n'est pas limitée

---

1 MANIN (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. «Champs», 1996, p. 17-18.

2 FUKUYAMA (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, p. 70.

à l'institution du vote et des élections mais à un débat public. Quelques idées fortes balisent sa réflexion :

> «*Premièrement, la liberté politique fait partie de la liberté de l'homme en général, et l'exercice des droits civiques et politiques, un point crucial dans une vie satisfaisante pour les individus et les corps sociaux. La participation à la vie politique et sociale a une valeur* intrinsèque *pour la vie humaine et le bien-être des personnes. C'est une privation majeure que d'être empêché de participer à la vie politique de la communauté.*
>
> *Deuxièmement, comme je viens de le montrer (en rejetant la thèse selon laquelle la démocratie est en conflit avec le développement économique), la démocratie a une valeur* instrumentale *ou pratique importante, en amplifiant l'écoute accordée aux gens lorsqu'ils expriment et défendent leurs revendications à l'attention des politiques (y compris revendications pour des nécessités économiques).*
>
> *Troisièmement […] la politique de la démocratie une chance d'apprendre les uns par les autres, et aide la société à donner forme à ses valeurs et à ses priorités. Même l'idée de "besoins", qui inclut la compréhension des "besoins économiques", requiert une discussion publique et un échange d'informations, de points de vue et d'analyses. Dans ce sens, la démocratie a une fonction* constructive*, qui s'ajoute à sa valeur intrinsèque pour la vie des citoyens et à son importance instrumentale dans les décisions politiques. La revendication de la démocratie à être considérée comme valeur universelle doit prendre en compte tous ces multiples aspects*[1]».

On voit que les analyses les plus précises des systèmes représentatifs mettent en évidence les éléments qui entourent les élections et non les élections elles-mêmes, spécifiquement la liberté d'expression et la dynamique du débat public.

Conclusions

Nous avons tenté de voir, avec quelques auteurs importants en science politique, les priorités d'un programme de démocratisation d'une société.

D'abord, il faut construire un État, unifier une armée capable de protéger les citoyens et la collectivité contre les agressions internes et externes. Ensuite, mais c'est une postériorité logique et non

---

[1] SEN (A.), *La démocratie des autres*, Paris, Manuels Payot, 2005, p. 65-66.

nécessairement chronologique, il faut bâtir une démocratie, c'est-à-dire un système de pouvoir où les dirigeants puissent être changés quand le peuple les trouve inopérants, insatisfaisants. Pour ce faire, il faut une liberté d'expression des points de vue qui permet de construire au fur et à mesure une culture du débat, une logique de construction d'un discours qui prenne en compte le discours de l'autre.

Nous avons convoqué des auteurs allemands, chinois, néerlandais, italiens pour expliquer l'État. Quant à la démocratie, nous avons interpellé des auteurs français, nippo-américains et indiens pour insister sur les conditions de faisabilité des élections dans la sécurité.

Avril 2005

Un Référendum pour quoi faire ?

Dr Bibombe MWAMBA
Professeur à l'Université de Kinshasa

Introduction

L'article 98 de la Constitution congolaise de transition prévoit que l'une des attributions assignées à l'Assemblée Nationale est d'adopter le projet de Constitution à soumettre au référendum. Tandis que l'article 104 donne mission au Sénat d'élaborer l'avant-projet de Constitution à soumettre au référendum.

Après analyse du concept de référendum (I), nous jetterons un coup d'œil rétrospectif pour connaître l'expérience congolaise en ces matières (II) avant d'apprécier si le référendum prévu par les dispositions des articles 98 et 104 de la Constitution congolaise de transition est nécessaire sinon utile (III).

I. Notion de référendum

La technique référendaire permet, sous des formes diverses, d'associer le peuple à l'exercice du pouvoir législatif ou de le consulter sur les grandes options nationales[1]. C'est un mode idéal, semble-t-il, de l'expression de la démocratie notamment de la souveraineté populaire. Selon la manière dont il est organisé, le référendum peut présenter un risque plébiscitaire dès lors qu'une réponse positive est présentée comme une manifestation de confiance ou de soutien à l'égard de l'auteur de la question qui, dans beaucoup de cas, est un chef de l'État politiquement irresponsable devant le parlement.

---

[1] JACQUE (J.P.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 4e édition, 1999 ; LECLERCQ (Cl.) et TRNKA (H.), *Droit constitutionnel*, Paris, LITEC, coll. «Concours des fonctions publiques», 1986 ; BURDEAU (G.), HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 26e édition, Paris, 1999.

Par contre, le problème ne se pose pas dans les États comme la Suisse et l'Italie où le référendum est organisé à la demande des citoyens, qu'on appelle référendum d'initiative populaire.

L'extension du suffrage universel et les progrès de la démocratie ont provoqué un regain d'intérêt pour le référendum dans les régimes politiques modernes. Les Constitutions associent de plus en plus la souveraineté nationale et la souveraineté populaire et accordent à la démocratie directe ou semi-directe une place dans l'expression de la volonté générale. Ce sont souvent les modalités de mise en œuvre qui empêchent l'utilisation du référendum et parfois maintiennent une certaine méfiance à l'égard de celui-ci.

1. La place importante du référendum dans les Constitutions modernes

A. Une place traditionnelle : la révision constitutionnelle

Un grand nombre de démocraties contemporaines prévoient le référendum, soit pour approuver les réformes apportées à la Constitution, soit pour adopter une nouvelle loi fondamentale. Ce n'est pas une pratique générale et les États démocratiques importants, comme la Grande Bretagne, la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, ne connaissent pas la pratique du référendum constituant.

Dans les États qui prévoient la ratification populaire des changements constitutionnels, on peut distinguer ceux où l'intervention populaire est obligatoire et ceux où elle est facultative.

1) Intervention obligatoire

En Autriche, l'article 42 de la Constitution prévoit qu'une révision d'ensemble de la Constitution doit être soumise au référendum.

Il en est de même du Danemark, qu'il s'agisse d'une révision d'ensemble de la Constitution ou d'amendement à celle-ci (article 88 de la Constitution).

En République Fédérale d'Allemagne et en Suisse, l'approbation populaire est limitée à la seule restructuration.

Aux USA, si la Constitution fédérale ne connaît pas le référendum constituant, en revanche les États fédérés le pratiquent systématiquement (49 États sur 50).

L'intervention obligatoire du référendum demeure cependant limitée.

2) Intervention facultative

Plus répandue est l'intervention facultative qui peut avoir plusieurs origines.

Un certain nombre d'États prévoient que les assemblées qui ont procédé à la révision peuvent demander que celle-ci soit approuvée par le peuple. C'est le cas de la Suède et de l'Autriche, pour les amendements à la Constitution.

Dans d'autres États, c'est le Chef de l'État qui, après une révision, a le choix entre le référendum d'approbation ou la confirmation par une assemblée spéciale.

La révision de la Constitution peut aussi provenir de l'initiative populaire ou d'une décision directe du peuple.

Les Constitutions de la Suisse (article 121), de l'Italie (article 138) par exemple, celle de 19 États des USA, prévoient l'initiative populaire en matière de la révision constitutionnelle.

En France, le peuple peut être appelé directement à se prononcer sur une modification de la Constitution par le Président de la République, agissant sur demande du Gouvernement ou du Parlement (article 11). Cette pratique qui relève plus de la coutume que de la lettre du texte constitutionnel est controversée.

B. Une place nouvelle : le référendum législatif

C'est dans ce domaine de la confection de la loi ordinaire que l'exercice d'une démocratie directe ou semi-directe s'est développé, tout au moins dans les textes constitutionnels des démocraties contemporaines.

1) La démocratie semi-directe et la consultation du peuple

La possibilité et même parfois l'obligation de consulter le peuple sont inscrites dans de nombreuses Constitutions. On cite par exemple, le Danemark (article 42), la Suède et l'Espagne (article 92), l'Allemagne

(article 20), la France (article 3), l'Autriche (article 42), la Suisse et certains États des USA. La mise en œuvre de la démocratie semi-directe obéit en général aux règles suivantes :

- La Constitution détermine qui aura l'initiative de la consultation populaire ;
- un choix s'opère donc entre démocratie semi directe ou démocratie directe. Il peut y avoir association des deux ;

a) La Constitution détermine le domaine du référendum :

- général et facultatif : Suède, Autriche, Suisse, certains États des USA ;
- limité à certaines matières et facultatif : France (article 11), Danemark (article 42), Espagne ;
- obligatoire dans certaines matières (Suisse, traités internationaux)

b) Il existe deux cas particuliers :

- En Allemagne où le principe est inscrit dans la Constitution, mais n'est pas traduit pratique et ne s'applique donc pas ;
- En Grande Bretagne pratique coutumièrement un référendum de fait par la dissolution-élection. Bien que non institutionnel, le référendum *stricto sensu* est possible. Si les Constitutions modernes font aujourd'hui en droit une large place au référendum, la mise en œuvre de celui-ci diminue sa portée pratique.

2) L'application pratique limitée du principe

La pratique du référendum tient essentiellement aux possibilités de son utilisation : à la seule discrétion des pouvoirs en place (consultation) ou à l'initiative populaire (démocratie directe).

C. Le référendum de consultation et la démocratie semi-directe

Quel que soit le domaine constitutionnel ou législatif, la consultation par voie de référendum ne peut avoir lieu qu'à l'initiative des pouvoirs en place.

1) À l'initiative de la représentation populaire

Dans la plupart des pays, l'initiative appartient au Parlement représentant la volonté populaire. Cette autorisation peut prendre deux formes :

- l'initiative du parlement est attachée à l'importance du sujet. Elle est, la plupart du temps, facultative. C'est le cas prévu en Espagne (article 92), en Suisse, en Autriche (article 43), dans de nombreux États des USA ;
- l'initiative du parlement est une possibilité d'appel de la minorité. Le référendum est, de droit, si une fraction du Parlement le demande : le Danemark (article 42), l'Espagne en matière constitutionnelle. Le texte de la loi ne peut être promulgué avant l'approbation populaire.

2) À l'initiative du Chef de l'État ou du gouvernement

Dans un certain nombre d'États, le Chef d'État ou de gouvernement possède nominalement le pouvoir d'organiser un référendum.

Mais là aussi, deux cas peuvent être distingués :

- celui de la plupart des États où le pouvoir du Chef de l'État ou du Gouvernement est lié par une décision parlementaire qu'il ne peut mettre en œuvre ;
- en France l'article 11 de la Constitution a suscité des controverses. La possibilité du référendum décidée par le Président de la République aussi bien à l'initiative du Gouvernement que du parlement et le large pouvoir discrétionnaire qui en résulte démontre à suffisance l'esprit plébiscitaire.

D. L'initiative populaire et la démocratie directe

Contrairement à ce que l'on croit généralement, l'initiative populaire est prévue par de nombreuses Constitutions : Suisse, Autriche, Espagne, certains États des USA, Italie.

Elle prend cependant deux formes :

1) L'initiative populaire totale

- Suisse : le peuple possède le droit d'initiative de la législation ou d'abrogation de celle-ci. Seule limite, le nombre de citoyens nécessaires pour proposer ou demander l'abrogation ;
- en Espagne : le peuple peut proposer des mesures d'ordre législatif, 500 000 signatures doivent appuyer cette proposition, il y a donc le droit d'abrogation. Il en est de même en Autriche.

2) L'initiative du refus seulement

C'est le référendum d'abrogation dont l'exemple le plus typique est celui de l'Italie.

E. Conclusion

Les résultats quantitatifs des dispositions constitutionnelles instituées dans de nombreux pays sont limités, y compris en Suisse, terre d'élection du référendum.

Cependant, il s'agit d'une institution qui se développe et qui n'est pas une survivance du passé.

En France, depuis quelque temps, certains milieux politiques souhaitent l'institution du référendum d'initiative populaire.

II. Expériences congolaises en matière électorale et référendaire

1. En 1960, la législation en matière électorale existait déjà. Le décret du 7 octobre 1959 fixait les règles relatives à la Constitution des conseils urbains et communaux et contenait des dispositions relatives à la consultation des populations.

La loi du 23 mars 1960 fixe l'organisation des élections législatives et provinciales au Congo.

Les premières élections auxquelles les Congolais ont participé se sont déroulées en 1960, en application de la loi fondamentale de 1960.

Le premier texte portant organisation du référendum fut l'ordonnance n° 169 du 19 août 1963. Les Congolais considéraient que le référendum constituait une consultation des populations. C'est ainsi que l'ordonnance du 19 août 1963 était basée sur les textes antérieurs, ce qui, avait-on estimé, devait faciliter les opérations du référendum du fait que les populations avaient encore le souvenir des précédentes consultations.

Il y a lieu de rappeler ici que l'ordonnance n° 169 du 19 août a été prise dans le cadre de la création des nouvelles provinces, conformément à la loi du 27 avril 1962.

Comme pour la législation précédente, l'électorat était constitué des Congolais, de sexe masculin et âgés de 21 ans révolus au moment du scrutin. Les détenus, les internés ou hospitalisés pour cause d'aliénation mentale, ainsi que des internés en vertu d'une décision administrative ; les membres de l'armée nationale congolaise, les gendarmes et les policiers n'étaient pas admis au scrutin. Il s'agit, nous le rappelons, d'une consultation en vue de la création des nouvelles provinces.

2. Le premier référendum constituant a été organisé en 1964 pour l'adoption du projet de texte constitutionnel élaboré à Luluabourg par une commission constitutionnelle, présidée par Joseph Ileo, qu'assistait comme rapporteur Marcel Lihau. Le texte adopté fut promulgué le 1er août 1964.

Le deuxième référendum fut organisé par deux textes dont l'ordonnance loi n° 67-239 bis du 29 mai 1967.

Ce référendum a été organisé du 4 au 16 juin 1969. Une seule question a été posée aux personnes consultées : «*Approuvez-vous la Constitution qui vous est proposée ?*». Les personnes consultées devaient répondre par un oui ou un non.

Le ministre de l'Intérieur de l'époque était Étienne Tshisekedi. Le modèle des bulletins de vote formant l'annexe 1 était un véritable bulletin. Mais lors de vote, on avait présenté des cartons de deux couleurs : verte et rouge.

Nous pouvons qualifier cela d'une fraude officielle et même d'une violation de la loi.

III. Appréciations

Le projet de Constitution est préparé par un très grand nombre de personnes issues de groupes différents et souvent discuté dans diverses assemblées.

Parmi les personnes invitées à l'adopter, certaines ne l'auront pas lu et, toutes celles qui l'auront lu ne peuvent pas nous garantir de l'avoir compris de la même manière.

Retrouver l'intention d'un constituant peut être un exercice intéressant de psychologie historique, mais il n'y a aucune raison de tenir compte de cette intention plus que de n'importe quelle autre.

Quant à nous, nous ne croyons pas en la vertu de cette consultation qui nous semble cacher officieusement des intentions frauduleuses, voire une procédure destinée à tromper l'opinion.

Qu'à cela ne tienne, étant donné que le référendum sous examen est une obligation constitutionnelle, il y a lieu d'y pourvoir.

Compte tenu du fait que les opérations référendaires ressemblent aux opérations électorales et qu'elles entraînent autant de dépenses que les élections proprement dites, il y a lieu de se demander s'il ne faut pas se passer de cette étape, pour aller tout droit aux élections. Ce sera violer la Constitution comme l'on avait violé la loi référendaire de 1967.

Pour ce faire, et pour éviter d'être accusé de violer le texte fondamental, il faudra peut-être procéder à la révision constitutionnelle conformément aux dispositions de l'article 201 de la Constitution de Transition.

Avril 2005

Quelles lois essentielles pour la République Démocratique du Congo ?

Dr Célestin KABUYA-LUMUNA
Professeur à l'Université de Kinshasa

Le concept de «lois essentielles» doit être compris, dans le langage politique congolais, comme désignant les lois qui portent sur les matières considérées comme des préalables aux élections programmées pendant la Transition.

Ces préalables sont donc liés aux cinq objectifs de la Transition tels qu'énumérés dans l'Accord Global et Inclusif signé à Sun City, à savoir :

1° la réunification, la pacification, la reconstruction du pays, la restauration de l'intégrité territoriale, et le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national ;
2° la réconciliation nationale ;
3° la formation d'une armée nationale, restructurée et intégrée ;
4° l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux, permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique ;
5° la mise en place de structures devant aboutir à un nouvel ordre politique.

Je voudrais relever deux catégories de lois essentielles : il s'agit d'abord des principes et des règles qui définissent et qui régissent tout État moderne, dans sa nature d'«*entreprise à caractère administratif qui détient le monopole de la contrainte physique légitime*» (Max Weber), sur un territoire donné, sur une communauté déterminée, dans les principes qui lui donnent cohérence, à savoir le principe de souveraineté, le principe d'appartenance, le principe de légitimité ou de représentation, et surtout dans ses missions essentielles : la défense du territoire, la protection des citoyens et la juste répartition des ressources de façon à garantir le bonheur de chacun de ses citoyens. Ces règles et ces principes s'imposent à nous dès le départ.

Il s'agit pour nous d'installer un État de nature républicaine et démocratique. Les postulats d'une République et d'une démocratie existent et s'imposent : le pouvoir organisé de telle façon que, je cite Montesquieu, «*le pouvoir limite le pouvoir*», l'égalité des chances devant l'exercice du pouvoir public, organisé de telle façon que la seule limitation à quiconque est son rejet par les citoyens consultés : seule compte en effet la légitimité rationnelle fondée sur des élections libres et transparentes, et puis la liberté, établie de telle façon qu'interdire devienne l'exception ; et enfin l'égalité devant la justice, appliquée de telle façon que l'impunité soit bannie, car même quand il y a amnistie ou mesure de grâce, l'infraction, la condamnation sont reconnues.

Qu'on n'aille pas faire croire aux Congolais que ces règles, ces principes et ces postulats sont des cadeaux donnés par nos dirigeants et par les signataires de l'Accord Global et Inclusif. Ces lois essentielles rappellent seulement que si les uns et les autres ont cru utiles de provoquer des guerres, des milliers de morts, c'est, on le leur concède, parce qu'ils ont voulu défendre ces lois essentielles d'un État républicain et démocratique. L'histoire ne pardonnera pas à ceux qui les enfreignent, après avoir provoqué des millions de morts, des milliers de déplacés, des destructions de villages sous le prétexte pertinent de chasser la dictature ou d'instaurer un ordre politique républicain et démocratique. L'Histoire ne pardonnera jamais à ceux qui croient pouvoir s'en écarter en étouffant l'État, en ignorant les règles républicaines et en méprisant la démocratie.

Dans cet ordre d'idées, trois orientations s'imposent, comme préalables aux élections : le respect absolu de l'autorité de l'État et son monopole sur les forces armées et les forces de l'ordre, le débat et la résolution des conflits par des moyens pacifiques, la séparation entre l'État et les partis politiques qui sont et qui doivent rester des faits privés. La question de sécurité étant pour moi celle de savoir, au-delà de l'intégration en cours, et malgré cette intégration, si on est prêt, aujourd'hui, à reconnaître le recours aux armes pour la conquête du pouvoir comme un crime contre l'humanité, et donc relevant, non pas des juridictions nationales que les conquérants armés ou putschistes s'empressent toujours d'inféoder, mais des tribunaux internationaux. Ceci devrait être la règle à établir comme loi essentielle, et non comme exception !

C'est l'occasion sans doute de rappeler que, au regard de cette première catégorie de lois essentielles, les principes et les règles de gestion, d'organisation et de fonctionnement du pouvoir tels qu'ils ont

été appliqués pendant la transition ne reflètent en rien les principes et les règles d'une démocratie libérale représentative. Et les acteurs qui se sont imprégnés des règles prépondérantes pendant la transition devront faire un effort pour les oublier et envisager désormais les justes postulats d'une bonne démocratie.

Ainsi par exemple :

Nous nous sommes habitués à la conquête, à la distribution et à la légitimation du pouvoir par le mode de négociations. Nous devrons désormais réfléchir à la distribution et à la légitimation du pouvoir selon le mode électoral. Dans le premier mode, les citoyens étaient absents, et le poids de la Communauté internationale important ; dans le second, le choix des citoyens sera déterminant et c'est eux qu'il faudra convaincre.

Dans le premier mode, celui de la conquête du pouvoir par négociation, le consensus, le partage équitable et équilibré, sont des concepts clés et les lois du pluralisme social et politique sont volontiers sacrifiées au profit de l'unanimisme. Ce qui amène à l'obligation de former des gouvernements de tout le monde, d'union nationale, de réconciliation, de salut public ou de transition, le gouvernement principe de base étant que, hors élections, toutes les forces politiques en présence sont à égalité. Mais, dans le second mode, celui de la conquête du pouvoir par les élections, la loi de la majorité sera le principe de base, et le repère essentiel.

Dans le premier mode, le nombre des partis politiques sera un débat majeur, car tous prétendent s'asseoir à la table des négociations ; dans le second mode, celui des élections, seuls les partis qui présentent des élus comptent véritablement. Encore que, j'en conviens, le scrutin proportionnel allié à un régime parlementaire poussé ait amené, dans les pays qui pratiquent la démocratie depuis longtemps, à une telle instabilité et à une telle prépondérance des directoires des partis que l'on a essayé de concevoir «*un régime parlementaire rationalisé*».

Nous avons indiqué que la deuxième catégorie des lois essentielles, qui se fondent sur les premières, comporte celles qui sont juste nécessaires à l'organisation des élections, à la légitimation de nos dirigeants par le choix des citoyens et à la mise en place de structures devant refléter un nouvel ordre politique, républicain et démocratique.

Il s'agit de voir, parmi ces lois, lesquelles ont été établies, lesquelles manquent, à quel rythme elles sont produites et quels en sont les apports ou les écueils. C'est un vaste programme, et vous comprendrez que je me limite à quelques-unes, notamment la loi

organique créant et organisant la Commission Électorale Indépendante (CEI), la loi sur la nationalité, la loi sur les partis politiques, la loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs, et, bien sûr, la loi des lois qui est la Constitution.

La Transition a officiellement commencé le 30 juin 2003. Soit exactement 6 mois après la signature de l'Accord le 17 décembre 2002 et 12 mois après la tenue du Dialogue Inter-congolais (DIC), à Sun City, du 25 février 2002 au 19 avril 2002.

En évaluant, nous dégageons 14 lois identifiées comme essentielles. Sur les 14 lois, il y en a 4 qui sont encore en attente. Voici les indications sur le rythme de leur production, avant de donner un aperçu de leurs apports respectifs.

	Date	**Écart-temps**
Dialogue Inter-congolais (février-avril 2002)	17 décembre 02	
Présentation du Gouvernement de Transition	30 juin 03	0 mois
Loi sur les partis politiques	15 mars 04	9 mois
Loi organique de la CEI	5 juin 04	11 mois
Loi sur la défense et la sécurité	12 nov. 04	17 mois
Loi sur la nationalité	12 nov. 04	17 mois
Loi portant identification et enrôlement des électeurs	24 déc. 04	18 mois
Constitution		
	Sénat : mars 05	21 mois
	Ass. Nat. : mai 05	23 mois
Référendum sur le projet de Constitution	En attente	
		22 mois
Loi référendaire	5 avril 2005	
Loi sur l'amnistie	En attente	
Loi sur le financement public des partis politiques	En attente	
Loi sur le statut de l'opposition politique	En attente	
Loi électorale	En attente	

De cette évaluation, il ressort les lenteurs impressionnantes dans la production des textes ; la vitesse de croisière n'ayant été prise que 17 mois après le début de la Transition et à 7 mois de la fin normale de cette Transition programmée sur 24 mois !

Depuis que les deux Chambres existent, elles ont produit un total de 26 lois répertoriées au Journal Officiel, en ce compris, bien entendu, les lois budgétaires de 2004 et de 2005. Sur les 26 lois, on ne peut

observer aucune loi essentielle en 2003, aucune pendant le premier semestre de 2004. Puis, un sursaut subit et spectaculaire en juin-juillet 2004, soit à 11 mois de la fin de la Transition.

À ce jour, avec la Constitution, ce sont 6 lois essentielles qui sont en attente.

Comment se présentent les textes produits et quels sont les apports ou les débats qu'ils ouvrent ?

1. La loi sur la nationalité

Loi n° 04/024 du 12 novembre 2004 relative à la nationalité congolaise.

1° Selon son exposé des motifs :

Elle répond aux critiques pertinentes formulées par les délégués aux assises du DIC contre la législation congolaise en matière de nationalité spécialement :

- Ordonnance-Loi n° 71-002 du 28 mars 1971 ;
- Loi n° 72-002 du 5 janvier 1972 ;
- Décret-Loi n° 197 du 29 janvier 1999 modifiant et complétant ;
- Loi n° 81-002 du 29 juin 1981.

2° Essentiel des critiques :

Ce texte reconnaît la nationalité congolaise aux Tutsis du «Congo» ou «Banyamulenge» mais n'admet pas le principe de la double nationalité.

3° Apport de la loi :

- maintient les deux éléments de rattachement *: ius sanguinis* et *ius soli* ;
- donne un élément de rattachement nouveau en incluant, à côté des «groupes ethniques», les «nationalités» dont les personnes et le territoire constitueraient ce qui est devenu le Congo à l'indépendance ;
- renvoit la question de la double nationalité à la prochaine législature, conformément à la résolution n° DIC/CPR/03.

Article 6 : «Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques et nationalités dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la RDC) à l'indépendance».

2. La loi sur les partis politiques

Loi n° 04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

1° Selon son exposé des motifs :

- résolution n° DIC/CPJ/04 du 18 avril 2002 relative à la libéralisation effective et totale de la vie politique et associative en RDC ;
- nécessité d'ajouter et d'impliquer les composantes et entités présentes au DIC ;
- nécessité de prendre en compte les avancées et les acquis des lois précédentes.

2° Apport de la loi

- exclut les regroupements politiques, qui sont des coalitions ou associations momentanées.

N.B. : il faut malgré tout relever la tendance qui consiste à organiser l'opposition, à travers le statut de chef de l'opposition, dans la Constitution, et ici, le souci de ne pas faire des coalitions des formations rigides :

- ramène l'âge pour fonder le parti de 30 à 25 ans sans plus d'explication ;
- établit que l'acte d'enregistrement est suffisant et remplace l'agrément qui laissait place à l'arbitraire. L'enregistrement est lié :
    - au récépissé de la demande d'enregistrement qui a donc valeur juridique, de même, en cas de rejet, à la preuve du dépôt de recours au greffier de la Cour suprême de justice contre l'Arrêté de rejet.
- droits et avantages dans les médias publics sont définis ;
- interdiction d'utiliser les biens et le personnel de l'État ;
- financements extérieurs sont autorisés : sauf par un État étranger ;

- autorité territoriale locale peut suspendre les activités d'un parti (15 jours maximum), mais doit saisir immédiatement l'Officier du Ministère de la Justice ;
- suppression des sanctions en cas de création, d'administration et de fonctionnement d'un parti politique en marge de la loi ;
- TGI (Tribunal de Grande Instance) du lieu de résidence des membres en conflit ou des sièges des partis en conflits est compétent ;
- accorde la personnalité juridique aux partis politiques et «ex-Mouvements rebelles signataires de l'Accord Global et Inclusif, conformément à la décision du Conseil des ministres du 19 septembre 2003.

Lois antérieures :

- loi n° 90-007 du 18 juillet 1990 ;
- loi n° 90-009 du 18 décembre 1990 ;
- décret-loi n° 194 du 29 janvier 1999 ;
- loi n° 001/2001 du 17 mai 2001.

Les partis politiques enregistrés suivant ces lois continuent à fonctionner dans le cadre de la présente loi.

Voir à cet égard :

- Art. 33 (dispositions transitoires) ;
- Art. 34 : 6 mois pour présenter copies légalisées, situation actualisée ;
- Art. 35 : idem pour les «Mouvements rebelles».

3. La loi sur le financement des partis politiques

L'article 22 de la loi sur les partis politiques stipule :

«Les ressources des partis politiques proviennent de :

- cotisations des membres ;
- dons et legs ;
- revenus réalisés à l'occasion des manifestations ou des publications
- opérations mobilières et immobilières ;
- subventions de l'État».

Cette disposition invite à envisager rapidement la loi sur le financement des partis politiques.

L'article 25 prévoit à l'alinéa 2 «une loi détermine les conditions et la nature des subventions allouées aux partis politiques».

Il est à repérer que la même loi explicite davantage le sens, la portée, les moyens de contrôle et les sanctions nécessaires pour respecter l'alinéa 3 de l'article 25 qui stipule : «*Aucun parti politique ne peut user des biens ou du personnel de l'État sous peine de dissolution*».

4. La loi de défense et sécurité

Loi n° 04/023 du 12 novembre 2004 portant organisation générale de la Défense et des Forces armées.

1° Selon son exposé des motifs :

- on évoque le fait que depuis sa création, la RDC est exposée à la convoitise des puissances étrangères. D'où, l'hostilité de l'environnement géopolitique envers notre pays ;
- on évoque un fait malheureux : l'idée de décolonisation graduelle des armées qui a prévalu dans la mentalité coloniale lors de l'indépendance, avec pour effet la mutinerie du 4 juillet 1960 et des crises ultérieures.

D'où la nécessité d'une stratégie qui allie dissuasion et efficacité de l'action sur tous les théâtres d'opérations prévisibles.

D'où la nécessité de redéfinir et de réorganiser toutes les forces et les structures de Défense.

D'où la nécessité de changer l'esprit et le comportement des militaires vis-à-vis des populations civiles.

Commentaires :

La plupart des dispositions sont classiques et il n'y a guère d'innovation. Le fait de l'intégration est un défi accepté.

L'éventuelle option sur un service militaire obligatoire pour rapprocher le civil du militaire et pour mieux garantir la défense du territoire, n'a même pas été évoquée.

5. La loi référendaire, la loi électorale

Il s'agit là de deux lois qui sont directement liées à la nature et à l'existence effective du texte de la Constitution définitive.

Elles sont en attente, mais on perçoit déjà les débats majeurs sur ces lois car ils sont déjà ouverts dans le processus d'élaboration de la Constitution.

Selon la forme de l'État, unitaire ou fédéral, on devra envisager des élections provinciales ou non. À moins d'innovation.

Selon l'existence de deux Chambres ou non, et en admettant que le Sénat représente d'abord les provinces ou les entités fédérées, devra-t-on déterminer le mode d'élection des sénateurs, par suffrage indirect et éventuelle cooptation comme cela a été l'habitude dans nos textes constitutionnels ?

Selon qu'on opte pour un régime présidentiel ou parlementaire, on devra discuter du mode d'élection du Président de la République : généralement un Président qui a des responsabilités au sein du pouvoir exécutif est élu au suffrage universel direct, sur la base d'un programme qu'il devra défendre. En cas où il serait un Président qui «règne et qui ne gouverne pas», on peut se priver du luxe d'un suffrage universel direct et économiser utilement l'argent pour autre chose !

6. La loi sur l'identification et l'enrôlement des électeurs

Loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs.

Selon son exposé des motifs, cette loi vise à identifier les électeurs, à inscrire les électeurs, et à établir les listes électorales.

Trois choses m'ont frappé à la lecture de l'exposé des motifs.

D'abord, cette loi s'écarte résolument de la Résolution n° DIC/CPR/03 qui prévoyait le recensement général classique de la population congolaise. Mais c'est vrai il n'y a pas d'argent assez pour cela et nous devons apprendre à nous proposer ce que nous pouvons financer nous-mêmes.

Ensuite cette loi opte pour la seule identification et le seul enrôlement des électeurs. C'est vrai que cela se fait dans certains pays.

Enfin, on est informé, de par cette loi que l'identification et l'enrôlement sont obligatoires. Ce qui annonce aussi, on peut le penser, que le vote sera obligatoire. L'article 4 précise : «*l'inscription sur la liste des électeurs est un devoir civique*». Et précise que tous les Congolais en âge de voter ont l'obligation de se soumettre personnellement à l'identification et à l'enrôlement.

Commentaires :

L'article 8 de cette loi détermine l'âge de 18 ans révolus à la clôture des opérations d'identification et d'enrôlement.

Je vois là une obligation impérieuse de fixer vite la date des élections, et un danger qui serait celui d'exclure bon nombre de citoyens en âge de militer dans un parti politique et de prétendre au droit de vote à la date des élections.

En effet, il suffirait que la date des élections advienne 9 mois après la clôture de l'enrôlement pour qu'on se retrouve aux élections avec un grand nombre de citoyens de 18 ans révolus mais exclus du vote ! C'est injuste et c'est dangereux.

D'autant que le vote est un droit et une obligation !

Conclusions

L'heure est à la fois au bilan et aux urgences. Si nous admettons que gouverner c'est prévoir, nous devons admettre que nos gouvernants actuels n'ont pas été prévoyants. Les lenteurs relevées, notamment dans la mise en place effective de la CEI démontrent une trop faible volonté d'aller vite aux élections. Les exigences de sécurité avancées ne proviennent que de la faible adhésion des uns et des autres aux lois essentielles qui régissent un État. Et, apparemment personne ne veut d'un État stable et solide dans notre pays !

Aussi, à travers les murmures qui se répandent dans l'opinion, le bilan est recherché à deux niveaux et à travers deux questions :

Pouvons-nous encore faire confiance dans le leadership actuel pour arriver aux élections libres et démocratiques et, par conséquent, à l'instauration d'un nouvel ordre politique ?

Suffirait-il de prolonger ? Et quelles garanties aurions-nous que cette fois le temps sera utilisé pour organiser les élections ?

Trois schémas s'offrent à nous :

1° Le schéma optimiste :

Les obstacles sont compréhensibles. Le leadership est excellent. Demandons à la CEI de constater et de proposer aux deux Chambres réunies de prolonger de 6 mois. Et tout va bien.

2° Le schéma sceptique :

C'est vrai qu'à ce stade on ne peut pas avoir des élections. C'est la faute du leadership actuel qui doit au moins être sanctionné pour ce retard. Et donc il faut changer l'équipe gouvernementale et demander aux composantes de donner un nouveau gouvernement dont la seule mission sera d'organiser les élections dans les 6 mois.

3° Le schéma pessimiste :

C'est l'échec des institutions de la Transition. Il faut y mettre fin et chercher un cadre neutre pour organiser les élections. Ce qui signifie la neutralisation des institutions, la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour l'État. Comment réaliser cette neutralité ? Pour certains, il faut recourir à la tutelle provisoire de l'ONU. Pour d'autres, il faut recourir à une équipe de Congolais non pour les élections.

4° Le schéma catastrophe

Tout a été pourri dès le départ. Il faut tout recommencer et ouvrir de nouvelles négociations et reprogrammer la Transition. Ce serait une trop belle caution aux faiseurs de transition et autres faux démocratiseurs.

Avril 2005

Coût des élections

Dr Philippe BIYOYA
Professeur à l'Université de Kinshasa

«La Constitution est en Afrique plus qu'un simple cadre normatif de la vie politique. Elle est la ressource stratégique de conquête ou de conservation de pouvoir. Aussi tout débat autour de la Constitution est-il une question de vie ou de mort politique ?»

Introduction

Pour contribuer aux débats sur l'identification des obstacles à la tenue des élections au terme des délais constitutionnels et sur l'inventaire des moyens à mettre en œuvre pour les surmonter, il m'a été demandé de faire quelques considérations sur l'estimation chiffrée des coûts de préparatifs ainsi que des opérations électorales proprement dites.

S'agissant d'un débat scientifique et académique, il m'a paru nécessaire d'indiquer le cadre méthodologique de ma contribution ainsi que le modèle théorique qui éclaire ma démarche. Ce cadre méthodologique est celui que Jean-Baptiste Duroselle appelle le calcul stratégique qui introduit au cœur du débat sur la finalité. Tout homme se propose des buts qu'il cherche à atteindre parce qu'il sait que toute entreprise rencontre sans doute des obstacles et qu'il travaille à définir les moyens pour les atteindre[1].

Concrètement je me propose ici une approche des coûts électoraux qui aidera à poser le vrai problème de nos présentes assises qui est celui de faire coïncider **l'économie du temps de la transition** avec celle du **temps électoral programmable**[2]. Selon cette approche, il

---

1 Voir DUROSELLE (J.-B.), *Tout Empire périra : Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981, p. 85-113.

2 Le temps est une nation importante en science politique ; il a été défini par Elias comme une capacité de synthèse, c'est-à-dire de mise en relation d'événements qui s'enchaînent ; lire à ce propos SMOUTS (M.-C.), *Les Nouvelles relations internationales, Pratique et Théories*, Paris,

nous faudra procéder à travers les estimations chiffrées des coûts des élections à l'évaluation générale des coûts de notre volonté des réformes politiques et institutionnelles. Et puisque l'Accord global et Inclusif a assigné aux élections une fonction stratégique de refondation de l'État et de la République à travers l'objectif de la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel, il nous faut indiquer comment la question de la **prolongation** devrait se poser en termes **de rattrapage du temps** de **la transition par le temps électoral**.

Cela étant notre communication se construit autour de trois petits points à savoir, 1) un bref rappel de la mission assignée par l'Accord de Pretoria et de Sun City aux élections ; 2) une présentation non détaillée des éléments de la structure budgétaire des élections dont le budget global concocté entre la Commission Électorale Indépendante (CEI) et la Communauté des bailleurs de fonds internationaux ; les coûts dits logistiques, les coûts dus à la sécurisation électorale, les coûts dus à l'assistance technique pour nous faire une idée exacte que ce que tous ces apports en argent et en équipements attendent en contrepartie.

Le devoir d'inventaire des moyens à même de surmonter les obstacles financiers m'oblige à apporter en addition aux coûts matériels d'autres coûts politiques, institutionnels voire diplomatiques et stratégiques. Ce sont surtout ces coûts qui permettront s'ils sont assumés de stimuler les partenaires extérieurs à tenir leurs promesses ; et 3) enfin un tableau des constats suivi de quelques recommandations en guise de conclusion.

Nous allons ensemble constater le gaspillage du temps de la transition, la difficulté de programmation du temps électoral qui nous oblige à intégrer dans la gestion du présent et du futur le devoir de calcul stratégique, pour recommander aux décideurs de changer d'approche de gestion de la transition en cas de prolongation en devenant plus réaliste et plus pragmatique ; et surtout de mettre à profit la prolongation de manière à donner au temps électoral la fonction corrective du temps de la transition par la réalisation des objectifs fondamentaux de la transition dont dépend la sérénité des opérations électorales. Parce que sans un bilan de la transition la prolongation n'aurait de sens que si elle se veut réparatrice. Et si les élections s'imposent obligatoirement comme condition des conditions à la refondation de l'État et au nouvel ordre politique examinons comment surmonter le préalable sécuritaire par une

---

Presses de Sciences Po, 1998, p. 193.

bonne économie politique des Accords de défense et par la normalisation diplomatique.

1. Rappel de la fonction politique des élections en RDC

D'après la lettre et l'esprit de l'Accord global et Inclusif, les élections prévues pendant la période de la transition de 24 mois ou plus doivent permettre la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel[1]. Et quoiqu'on dise l'objectif du nouvel ordre politique et institutionnel va bien au-delà de la simple désignation de nouveaux dirigeants et animateurs de nouvelles institutions politiques. Il ne se ramène pas à la victoire électorale d'un programme de campagne de tel ou de tel autre parti ou coalitions des partis ou regroupements politiques.

Un nouvel ordre politique et institutionnel suppose l'invention d'un nouveau système politique ou institutionnel différent en tout point de vue des anciennes formes de gouvernements reconnus comme ayant occasionné l'état actuel de la dégénérescence de la République ou de l'effondrement de l'État et de la cessation de l'autorité légitime, les rebellions ainsi que les agressions armées du passé. Cette exigence a un effet direct et réel sur l'élaboration de la Constitution qui doit éviter de nous vendre des règles et principes de fonctionnement de l'État dont la nouveauté ne serait qu'illusoire et sans moyen de dominer notre état d'impuissance institutionnelle. La garantie ou le préalable sécuritaire aux opérations électorales participe de cet objectif général de nouvel ordre politique et institutionnel. Il nous faut une sécurité intérieure mais aussi une sécurité extérieure par une approche plutôt diplomatique. Cette garantie sécuritaire devrait être avant tout protectrice d'un patrimoine qui en ce jour ne concernerait que nos réformes institutionnelles en chantier.

Selon ce qui précède, évaluer les coûts des élections dont la finalité est non seulement de régler définitivement la querelle de légitimité démocratique mais plus de transformer le cours de l'histoire politique et institutionnelle du pays, c'est évaluer la capacité managériale des Institutions à provoquer le miracle d'un nouvel ordre

---

[1] L'Accord de Lusaka qui instituait le Dialogue National ainsi que l'Accord global et Inclusif de Sun City conditionnent la mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel à la tenue des élections dans l'esprit de rupture avec le système de gouvernement ayant consacré par le passé l'illégitimité démocratique et ses conséquences les rébellions et les agressions armées.

politique par les élections ou simplement de rattraper le temps de la transition à travers la programmation du temps électoral.

À ce niveau le principal obstacle à la tenue des élections dans les limites des délais institutionnels, serait **l'absence d'une approche** stratégique et globale nationale de **l'intention démocratique** mieux, du projet électoral[1]. Parce que l'analyse des coûts financiers de nos élections donne l'impression que sans implication de la Communauté internationale il serait impensable que les Congolais se déterminent à se donner eux-mêmes un avenir et surtout qu'ils en payent le prix. C'est l'absence d'une telle vision programmatique de la transition en termes des priorités et des coûts qui nourrit l'impression de son échec ou justifie les dénonciations d'absence de volonté politique d'amener les populations aux élections.

2. Présentation de la structure budgétaire des élections

Les informations au sujet du financement des élections n'étant pas disponibles, je m'en vais vous présenter une structure budgétaire des opérations électorales à partir des brides recueillies par-ci, par-là. Commençons par ce qui est connu de tous, le budget global des élections convenu de façon ferme entre le Groupe Consultatif de la Banque Mondiale et la CEI. Il est de 285 millions de dollars américains dont 90 millions en Fonds fiduciaire gérés par le PNUD et déjà disponibles et mêmes engagés et destinés à l'équipement d'enregistrement et autres fournitures ; la différence, soit les 185 millions restant serviront aux achats des véhicules et autres divers. Au budget global, il faut ajouter la logistique dont le coût revu en baisse s'évalue à hauteur de 103 millions de dollars américains au lieu de 150 millions initialement.

Ces 103 millions de US$ seraient répartis comme suit :

- 61 millions pour les opérations de transports aériens ;
- 31 millions pour le personnel ;
- 10,5 millions pour le fonctionnement (bureaux), entrepôts et divers.

Aux dépenses de logistique, il faut ajouter le financement de la sécurisation électorale par l'Union européenne à concurrence de 45

---

[1] L'un des problèmes cruciaux de fonctionnement du régime de transition que l'on voulait présidentiel est de n'être pas parvenu à se constituer au système politique ; le conformisme légaliste a fait du gouvernement ou de l'ensemble des Institutions une sorte d'Arche de Noé pour les plus chanceux.

millions de dollars américains. D'autres efforts financiers sont requis pour par exemple l'assistance technique évaluée à près de 300 millions de dollars américains à charge du PNUD et des fonds supplémentaires pour la location ou l'achat des nouveaux bâtiments devant abriter la CEI et les Services du PNUD commis aux élections par exigence de transparence de la gestion au quotidien de ces sommes d'argent de la Coopération (efficacité, transparence, appels d'offre, etc.).

Cet effort financier de la Communauté internationale bute cependant sur quelques obstacles : l'impression qu'il n'y aurait pas assez d'avancées en contrepartie ; toujours pas de Constitution ; pas de loi électorale pour connaître le nombre des scrutins ; l'impression que plus ça dure plus on en demande aux donateurs (crainte d'aller au-delà de 285 millions prévus pour le Budget général des élections). L'accélération par la Monuc du maintien de la paix qui connaît un déficit de 100 véhicules saccagés lors des événements de juin 2004 ; le financement de l'intégration de l'armée et de la police.

Comme on peut le constater le coût réel des élections, c'est celui qui se dégage de l'évaluation de l'ensemble des réformes institutionnelles de refondation de l'État. Les efforts financiers de la Communauté des donateurs internationaux dépendent de notre engagement à surmonter les obstacles qui à ce jour suscitent de leur part les doutes.

Et c'est ici que je pense qu'il faille aussi au cours de ces assises déterminer les autres coûts qu'exige la tenue des élections dans les délais constitutionnels. Ceux-ci seraient à mon avis d'ordre politique, diplomatique, institutionnel et stratégique. Car sans investissement de notre part en volonté politique, en intelligence diplomatique et stratégique, il y a fort à parier que la finalité attendue ne devienne avec le temps illusoire. L'obstacle sécuritaire peut être surmonté au-dedans comme au-dehors par des mesures de confiance et de sécurité mutuelles, par l'activation ou la réactivation des accords de défense et de la Coopération régionale dans la perspective surtout de l'aboutissement de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Autant nous avons besoin des capitaux des internationaux, autant il nous faut régionaliser notre intention démocratique et républicaine.

3. Esquisse sur les coûts politiques, diplomatiques et stratégiques

La grande implication de nos partenaires bilatéraux et multilatéraux dans la facilitation de nos échéances électorales ne devrait pas nous détourner de notre devoir de payer nous-mêmes le prix de notre désir de changement par des réformes courageuses au niveau politique et institutionnel voire économique.

Les débats d'aujourd'hui sur les délais constitutionnels sont la preuve que les bonnes dispositions de cœur de nombreux amis du Congo dans le monde n'a pas suffi à justifier les avancées et les succès de la période de Transition. C'est de nous, les bénéficiaires de cette générosité internationale, que dépendent les résultats du processus électoral.

C'est pourquoi il me semble qu'il nous faut nous engager à réussir tous les objectifs déclarés de la transition à travers une approche ou une politique des élections à ce jour inexistante. Nous donnons l'impression que les élections ne seraient que l'affaire de la Communauté internationale qui elle décide à qui confier le pouvoir, qui exclure et certainement aussi de la logistique et de la maintenance de la stabilité et de la sécurité institutionnelle. C'est là me semble-t-il la principale méprise à la base de tous les retards accumulés et des blocages connus dans la mise en pratique des résolutions de Pretoria et de Sun City.

L'élaboration de la Constitution devrait montrer notre pleine disposition à payer le prix de notre paix institutionnelle et surtout des élections dont nous espérons le nouvel ordre politique et institutionnel. Parce qu'il me semble que le nouvel ordre politique institutionnel ne réside pas dans le choix du régime politique et de la forme de l'État[1] mais bien plus dans notre capacité à construire un système politique en tous points de vue différent du mobutisme qui nous aveugle aujourd'hui encore. Serons-nous capables de donner à la Nation des principes de fonctionnement de l'État qui soit réellement souverain ? La référence au modèle institutionnel français devrait aussi rencontrer la rationalité à la base de son institutionnalisation[2]. Sait-on par exemple que le coût

---

1 Voir BIYOYA (Ph.), *Pour un autre avenir congolais de paix. Le choix d'un modèle institutionnel,* Kinshasa, CEDI, 2002 ou BIYOYA (Ph.), *Nouvel ordre politique, Acte de refondation de l'État et de la vie républicaine*, Kinshasa, 2001, p. 19-27. Ce texte est notre contribution au débat de Médias pour la Paix.

2 Lire à ce propos SUR (S.), *Le système politique de la Ve République*, Paris, PUF., coll. «Que sais-je ?», 1981, p. 6-7-13. On y apprend que le fondateur de la République a réagi à la défaite avec un sens planétaire et que la politique extérieure occupe une place centrale dans l'ensemble des réformes institutionnelles. La Ve République est un système politique complexe caractérisable par une rupture institutionnelle, une évolution des structures sociales et une

politique, diplomatique et stratégique payé par la France à l'occasion de sa réforme institutionnelle de 1962 fut le Traité d'amitié franco-allemande de l'Élysée de 1963 ? La stabilité institutionnelle est avant tout une question de volonté politique et de calcul stratégique. Obtenir de protéger les réformes à l'intérieur et à l'extérieur, sera la preuve de notre maturité politique. Sinon, continuer de penser les réformes dans un contexte interne et externe de méfiance et de rêves de revanche, c'est courir un risque absolument négatif.

Nous sommes donc astreints à un devoir de volonté politique qui nous oblige à une approche politique des échéances électorales qui donne aux calendriers ou délais constitutionnels un contenu et une dimension politique. Il est déplorable par exemple qu'il n'existe pas en RDC une instance ou un niveau de responsabilité qui prenne des initiatives de concertations nationales d'anticipation politique.

La transition est gérée de façon non programmatique, planifiée. On s'est installé dans un légalisme outrancier qui paralyse tout effort d'imagination politique. Pourquoi sommes-nous demeurés dans la logique des composantes jusqu'à ce jour alors que celles-ci n'auront été que des modalités de négociations politiques à vocation de recomposition du champ politique et de réinstallation de la nation au cœur du pouvoir d'État ?

Pourquoi par ailleurs pensons-nous qu'il nous faut nous livrer à des exercices de sémantique constitutionnelle au lieu de prendre à bras le corps les problèmes de la société et de la transition à la base des tensions qui rendent certains d'entre nous plus impatients et plus exigeants parce que justement les affaires piétinent ?

L'objectif de mise en place d'un nouvel ordre politique et institutionnel ne sera pas atteint par l'ambition et l'audace des programmes de campagne d'un parti, d'une coalition de partis ou d'un candidat fut-il providentiel. Le nouvel ordre politique et institutionnel serait une exigence d'un consensus constructeur d'un nouvel ordre social qui lui serait demandeur d'un nouveau pacte républicain[1].

---

transformation des problèmes de fond dont la décolonisation et la construction européenne.

[1] Le nouvel ordre politique renvoie au système politique dans le sens développé par Rowland Egger dans son ouvrage *Le Métier du Président*, Paris, Éditions internationales, 1970, où il démontre comment l'histoire du développement institutionnel déjoue bien souvent les calculs des faiseurs de constitution, comme ce fut le cas du développement de la fonction présidentielle aux USA.

En termes simples, il me semble qu'une bonne approche de prochaines échéances électorales passerait par une reconsidération de celles-ci comme voie de recours afin de rattraper les temps de la transition pour faire pendant la prolongation ce qui n'aura pas été possible en 24 mois.

Par voie de conséquence, l'évaluation du coût des élections devrait se faire à partir des résultats attendus à l'issue de nos scrutins électoraux. Si c'est la démocratie que nous voulons, comment travaillons-nous à utiliser des élections pour plus de paix interne et pour plus de stabilité régionale ?

Au regard par exemple de l'objectif de la réunification du territoire national, de la réconciliation et de la pacification nous faudra-t-il aborder les élections en ordre dispersé et suivant la logique de compétitions et de rivalités entre composantes ou devrions-nous nous résoudre à l'échafaudage des mécanismes d'apaisement du contexte interne pour une compétition électorale entre partenaires politiques d'une nation pacifiée et réconciliée ?

Les questions de sécurité et de Constitution soulevées en relation avec les élections montrent qu'il nous faut œuvrer en contrepartie des millions de dollars de nos partenaires bilatéraux et multilatéraux à construire un environnement politique national et régional stable et protecteur de la finalité ultime de nos élections.

Il faut craindre que l'absence de visibilité et de prévisibilité dans notre approche électorale ne contribue à la démobilisation et au refroidissement de nos partenaires. Qui voudra prendre des risques inconsidérés de consacrer de centaines de millions de dollars à un processus dont les résultats ne seraient que précaires sinon illusoires, ou simplement une absence des résultats.

La CEI pour être une Commission Indépendante n'aurait pas tourner le dos à 100 % au Ministère de l'Intérieur pour donner l'impression de construire une Tour en plein désert d'État. Le Ministère de l'Intérieur lui-même ne semble pas se comporter comme un espace de pouvoir d'État parce que se confondant avec l'Inspection générale de la Police. Nous aurions gagné en temps et en ressources si la CEI et le Ministère de l'intérieur avait jugé bon de collaborer dans nombre d'opérations préélectorales. Les élections ne refonderont pas l'État sur le cadavre du reste de l'État. Il nous a manqué jusqu'ici une politique gouvernementale ou simplement nationale de nos élections.

4. Conclusion

Nous voudrions dire que le vrai coût des élections sera évalué à l'issue des opérations électorales et non avant. C'est dans la capacité institutionnelle des Congolais à utiliser réellement les élections pour changer leur vieil ordre social en nouvel ordre social que repose le vrai coût des élections. C'est donc ici le lieu de rappeler que l'exigence d'un nouvel ordre politique et institutionnel va bien au-delà de la simple désignation de nouveaux dirigeants et animateurs politiques ; il comporte au contraire une exigence d'un nouveau pacte républicain que l'on n'obtient pas de la scrupuleuse observance des codes de conduite. Le nouvel ordre politique et institutionnel par les élections suppose entre autres que les acteurs aient préalablement renoncé à instrumentaliser les Constitutions et les élections.

Le constitutionnalisme africain donne l'impression que les Constitutions africaines servent moins à édicter les règles du jeu politique qu'à consacrer le principe de conquête ou de conservation du pouvoir et que les élections seraient la voie royale de la légitimation des coups d'États constitutionnels.

C'est aussi un autre coût politique : cette indispensable reconversion des mentalités politiques, constitutionnelles ou simplement électorales.

L'équation économique des élections en RDC, à résoudre, c'est celle qui additionne aujourd'hui le temps électoral au temps de la transition. Quelle heure sera-t-il après le dépouillement de tous les bulletins de vote ou combien nous faut-il encore de temps pour espérer être en mesure d'y apporter une réponse historique ? Telle me semble constituer la problématique du présent exercice.

Avril 2005

La nouvelle édification de l'État à l'épreuve de l'ethnicité : esquisse de solutions pour la République Démocratique du Congo

Guy AUNDU MATSANZA[1]
Doctorant en science politique à l'Université Libre de Bruxelles

La reconstruction de l'État domine la préoccupation des entités africaines depuis surtout le lancement du renouveau démocratique. Le succès de ce processus est lié aux types des remèdes apportés aux causes de l'effondrement de système politique et de l'autorité de l'État. Dans ces États issus de la colonisation, l'ethnicité est indexée comme l'un des obstacles majeurs au fonctionnement de la société.

L'option levée dans la plupart de ces États en Afrique est celle du rejet de l'ethnicité qualifiée de source de tension et de conflit. L'édification de l'État paraît à l'opposé de toute reconnaissance de la participation des ethnies à l'exercice du pouvoir. Ce rejet se concrétise dans les différentes Constitutions organisant le pouvoir dans ces pays.

Les ethnies, structures organisationnelles des sociétés africaines, n'acceptent pas non plus cette mise à l'écart. Elles sont devenues, à travers le phénomène d'ethnicité, des facteurs de résistance à l'État. C'est cette résistance qui donne aux hommes politiques l'opportunité d'exploiter ce phénomène comme moyen d'accession, d'exercice et de conservation de pouvoir. Cette utilisation politicienne de l'ethnicité explique les tensions et les conflits divers qui émaillent l'histoire de ce continent. Parmi les cas auxquels nous pouvons nous intéresser, il y a celui de la République Démocratique du Congo.

En effet, depuis quarante cinq années d'indépendance, l'histoire du Congo est celle des luttes parfois sanglantes entre ses communautés. Peuplé d'une multitude d'ethnies, ce pays est marqué par des conflits

---

[1] Note de l'éditeur : ce texte a été rédigé avant l'adoption par l'Assemblée nationale du projet de Constitution qui sera soumis au référendum. Les critiques émises vis-à-vis des documents de travail de la Commission constitutionnelle du Sénat ont partiellement été rencontrées par la suite.

ethno-politiques depuis 1960. À cet effet, nous pouvons retenir, sans que cela soit exhaustif, les conflits : Luba-Lulua à Luluabourg en juillet 1960, Tabwa-Bwari au Katanga en avril 1962, Kasaïens-Katangais d'abord en 1961 puis en 1992, autochtones du Kivu (Tembo, Nyanga, Hunde, Shi, Nande, …)-allochtones Banyarwanda de 1992 à 2003.

Ces conflits ont alimenté des rébellions et des sécessions ci et là au pays. S'il est nécessaire d'en citer quelques-unes, nous retiendrons la sécession du Katanga déclenchée en juillet 1960 à la suite de l'opposition de la CONAKAT (Confédération des Ethnies du Katanga) à la FEDEKA (Fédération des Ethnies du Kasaï) branche ethnique du MNC (Mouvement National Congolais). En août de cette même année 1960, le Sud-Kasaï, à la suite du conflit Luba-Lulua proclame son autonomie et consacre le règne des Luba sur cette partie du territoire national.

La résurgence de ces conflits ethno-politiques à partir de 1990 avec la démocratisation a encore alimenté les rébellions et la guerre civile observées ces dernières années. L'AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo) née de l'insurrection des Banyamulenge est parvenue à renverser le régime Mobutu pour faire de Laurent Désiré Kabila Président autoproclamé du Congo. Ce même conflit entre autochtones et allochtones du Kivu soutient la survivance des groupes rebelles comme le RCD-Goma (Rassemblement Congolais pour la Démocratie), regroupement animé principalement par les Tutsi ou Banyarwanda, RCD-ML (Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Mouvement de Libération) dominé par les Nande, Maï-Maï, des milices ethniques pour la défense des autochtones, UPC (Union Patriotique Congolaise) protégeant l'ethnie Hema, FNI défendant l'ethnie Lendu.

Tous ces groupes sont parvenus grâce notamment au soutien ethnique à s'imposer comme interlocuteurs dans le partage du pouvoir d'État après l'assassinat de Kabila père. En usant de l'ethnicité, ces groupes empêchent l'État de sécuriser les personnes et leurs biens, de maintenir l'ordre et l'intégrité du territoire national.

L'usage de l'ethnicité plonge l'État dans l'incapacité d'assumer ses fonctions et remet ainsi en cause le contrat social qui le fonde. Dès lors, les missions de l'État sont accomplies par des individus et des groupes d'individus (groupes rebelles et société civile). Cette situation consacre l'effondrement de l'État (Zartman, 1997, p. 3-14).

L'ethnicité est devenue l'arme préférée des leaders politiques dans leur quête du pouvoir d'État. Son usage fréquent dans le fonctionnement des affaires publiques renforce la déliquescence de l'État pour faire du Congo un quasi «non-État». Dans cette logique, le pouvoir semble être exercé pour la satisfaction des intérêts particuliers. L'État (ou ce qui lui ressemble) est devenu une possession privée qui ne s'intéresse plus tellement à l'intérêt général. De cette façon, il semble être privatisé (Hibou, 1999, p. 21) et finit par s'effondrer.

Le recours à l'ethnicité dans la conquête et l'exercice du pouvoir renforce le fonctionnement informel de l'État pour justifier les échecs de l'État post-colonial congolais.

En ce moment où le Congo cherche des voies et moyens de sa nouvelle édification, il est utile de se questionner sur la meilleure manière d'user de l'ethnicité pour qu'elle ne soit pas un obstacle mais un appui à la consolidation de cet État.

Cette intégration de l'ethnicité ne peut être possible et fructueuse que si nous pouvons apporter des réponses à ces préoccupations :

- Pourquoi la diversité ethnique du Congo s'est-elle souvent constituée en entrave au bon fonctionnement de l'État ?
- Quelle option prendre pour faire de cette diversité une richesse à la réédification de l'État ?
- Quelle forme d'État et régime politique conviennent-ils pour le Congo multiethnique ?

À ce questionnement, nous estimons que l'absence d'une formalisation de la participation des ethnies à l'exercice du pouvoir serait la cause des manipulations, qui font de l'ethnicité un facteur de tension au bon fonctionnement de l'État.

Cette absence de formalisation semble exclure des communautés ethniques entières de la participation aux affaires de l'État. De ce fait, la mise à l'écart de l'ethnie serait devenue l'objet du combat politique des leaders pour que l'ethnicité soit usée comme une arme à cet effet.

À cause de l'ethnicité, le contrat social qui fonde l'existence de l'État semble être remis en question. De cette façon, la représentativité et la légitimité des structures étatiques sont contestées. Ce fait expliquerait la longévité de la transition politique congolaise qui dure depuis quinze ans (1990-2005).

La diversité ethnique ne pourrait devenir une richesse politique au Congo que si l'usage de l'ethnicité est formalisé dans le fonctionnement de l'État. Il consisterait à reconnaître aux ethnies, à l'instar des partis politiques, la capacité de prendre part à l'exercice du pouvoir.

Nous croyons que leur participation «consociative» au pouvoir réduirait les effets néfastes des manipulations, pour faire d'elles des socles de l'État.

La présence des représentants ethniques dans les structures de l'État accroîtrait la représentativité et la légitimité de celles-ci, et empêcherait aux leaders politiques de mener leur combat au nom de l'ethnie. De la sorte, le leadership politique serait séparé du leadership ethnique pour atténuer les tensions et les conflits au sein de l'État.

Cette recherche du mode d'intégration des ethnies au fonctionnement de l'État exigerait du Congo de concevoir un régime politique *sui generis* qui correspondrait à sa réalité sociale et historique. Dans ce sens, la division fonctionnelle du pouvoir serait efficace à la consolidation de l'État.

Au stade actuel de l'évolution politique du Congo, le fédéralisme semble ne pas être indiqué comme forme de l'État pour un pays qui sort d'une guerre civile. De même, une forte régionalisation du fonctionnement de l'État déboucherait sur l'expérience malheureuse de la première République. Les entités régionales s'étaient constituées en des foyers de tension permanente contre le pouvoir central.

Une forte intégration des ethnies au niveau central réduirait ce risque et permettrait à la décentralisation d'être efficace pour le fonctionnement de l'État.

L'épreuve à laquelle l'ethnicité soumet la nouvelle édification de l'État au Congo et les pistes de solutions possibles à lui consacrer, nous amène à circonscrire notre réflexion sur ces points :

- ethnicité : concept ambivalent ;
- manipulation politique de l'ethnocide ;
- représentativité et légitimité des structures de l'État ;
- formalisation de l'ethnicité au sein de l'État.

1. Ethnicité : concept ambivalent

Pour une bonne compréhension de notre discours, une précision sur le concept d'ethnicité mérite d'être soulignée. La présence d'une multitude d'ethnies (près de 200 ethnies et 450 tribus) au Congo exige de connaître le type d'ethnicité dont on recourt dans la manipulation politique. Cette connaissance permet de mieux la cerner pour en faire un outil du renforcement de l'État.

L'ethnicité est un concept plus ou moins récent lié à l'évolution du concept d'ethnie. Elle n'est pas une construction figée et ne cesse de susciter une diversité d'interprétations. De ce fait, elle est utilisée parfois, à tort ou à raison, comme explication de certaines pratiques politiques. Cette instrumentalisation fait penser l'ethnicité comme un «fourre-tout» (Weber, 1995, p. 139).

Cette ouverture à des interprétations diverses trouve son explication dans les perceptions que donne l'ethnicité. Elle est abordée aussi bien sous l'angle psychologique qu'anthropologique. Ces interprétations résultent des variations de sens donné à l'ethnie selon ces deux disciplines. Le changement de sens du concept ethnie affecte aussi le sens de l'ethnicité.

À cet effet, sous l'angle psychologique, l'ethnicité apparaît comme une conscience qui s'exprime par des sentiments tels que ethnisme, tribalisme, régionalisme, népotisme, clanisme.

Sous l'angle anthropologique, l'ethnicité se présente comme une identité de groupe et s'exprime comme «race». Ce second sens trouve sa source dans les études de Joseph Arthur de Gobineau (*Essai sur l'inégalité des races humaines*, 1854) et de Georges Vacher de Lapouge (*Les sélections sociales*, 1896).

De ces deux angles, l'ethnicité est devenue ambivalente. Elle est tantôt sentiment tantôt identité. Pour la saisir, il est nécessaire de la cerner selon les deux dimensions qu'elle dégage. Dans la première dimension, l'ethnicité est perçue comme un fait naturel qui repose sur des critères objectivistes fondés sur les liens de sang. Dans la seconde dimension, elle est un fait social fondé sur des critères subjectivistes édifiés par la culture des groupes.

Dans le cadre de cette analyse, nous appréhendons l'ethnicité selon la dimension subjectiviste qu'aborde le courant instrumentaliste. Elle est saisie comme une construction et réinvention sociopolitiques permanentes et est, à ce titre, construite et constructiviste.

Le courant instrumentaliste explique l'ethnicité comme un instrument de mobilisation politique et sociale qui permet d'atteindre les objectifs qu'on se fixe. De ce fait, la manipulation politique peut s'appuyer sur les liens de sang ou la culture des groupes pour utiliser l'ethnicité comme une idéologie. À cet effet, l'approche instrumentaliste permet de comprendre ce va et vient que l'homme politique réalise entre les liens de sang et la culture comme justification des pratiques politiques.

L'ethnicité est ainsi associée à des considérations politiques et sociales et peut produire des sentiments ethnocentristes et ethnocidaires. Dans cet ordre, l'ethnicité apparaît comme un facteur négatif qui empêche les «eux» (autres) d'exister pour les incorporer dans les «nous». Alors qu'au juste, le sentiment «ethniciste» vise l'affirmation de soi sans nier l'existence de l'autre. Il renvoie au potentiel de construction d'une identité et n'est pas une catégorie fermée en soi (Peemans, Esteves et Laurent, 1995, p. 9). L'ethnicité naît, se transforme et peut disparaître.

La compréhension de l'ethnicité dans l'édification de l'État doit être entendue comme conscience qui produit le sentiment d'ethnisme, plutôt que d'ethnocentrisme qui tend à englober les autres pour les anéantir. L'ethnicité devient, à cet effet, un état d'appartenance à un groupe social (clan, tribu ou ethnie) différent et étranger aux autres. Ce groupe peut être réel ou mythique.

Dans ce sens, l'approche instrumentaliste permet de s'intéresser aux sentiments régionalistes comme partie intégrante de la sphère d'intérêt de l'ethnicité. Ces sentiments qui sont construits grâce à l'organisation territoriale contemporaine fondent l'imaginaire collectif, qui revendique la participation au pouvoir d'État.

Cet imaginaire collectif fait l'objet de mobilisation politique par les hommes politiques qui en font un instrument de leur lutte. L'ethnicité n'est alors d'emblée ni négative ni positive. Ses effets sont fonction des objectifs qui lui sont assignés. À travers la manipulation dont elle est objet dans le contexte du Congo, nous pouvons avoir une vision claire des effets attendus d'elle dans l'environnement politique.

2. Manipulation politique de l'ethnicité

Le succès du combat politique au Congo est souvent fonction de l'usage récurrent de l'ethnicité. Cette manipulation remonte aux organisations qui ont donné naissance aux partis. Ces organisations sont principalement ethniques et l'histoire politique de ce pays en témoigne.

En effet, les associations ethniques, regroupements des Congolais à la veille de l'indépendance, ont donné naissance à des partis qui ont fait d'elles leur soutien politique.

Ce sont les cas notamment de la «Lulua-frère» soutien du parti UNC (Union Nationale Congolaise), le MSM (Mouvement Solidaire Muluba) soutien du parti MNC-K (Mouvement National Congolais aile Kalonji), l'ABAKO (Alliance Bakongo) devenu carrément parti politique tout comme l'ABAZI (Alliance Bayanzi) ou l'ATCAR (Association des Tshokwe du Congo et de l'Angola).

Ces associations ethniques ont été des lieux de formation des dirigeants politiques congolais. Elles ont évolué en fédérations et confédérations ethniques pour finir soit comme partis soit comme soutiens à ceux-ci. Les hommes politiques comme Vincent Mbuakiem du parti UDPS (Union pour la Démocratie et le Progrès Social), Kamitatu du parti PDSC (Parti Démocrate Social Chrétien), Gizenga du PALU (Parti Lumumbiste Unifié) ont été membres de la Fédération Ethnique du Kwango-Kwilu (FEDEKWA) qui a donné naissance à certains des premiers partis du Congo comme ABAZI (Alliance Bayanzi), PSA (Parti Solidaire Africain), LUKA (L'Union Kwangolaise pour l'Indépendance et la Liberté).

Ngalula Mpandanjila de l'UDPS, Kabayidi wa Kabayidi du parti CONDOR ont été des dirigeants de la Fédération Ethnique du Kasaï (FEDEKA) branche ethnique du MNC-K. Lumumba, symbole du nationalisme congolais et figure de proue du parti MNC a fait ses armes politiques notamment comme responsable de la Fédération Ethnique Batetela (FEDEBAT). C'est aussi le cas de Kasa-Vubu président de l'Association ethnique puis parti ABAKO. Dans cet élan, Bomboko fondateur du parti UNIMO (Union Mongo) fut lui aussi membre de la Fédération Ethnique de l'Équateur et du Lac (FEDEQUALAC), de même que Bolikango, dirigeant ethnique de l'Association ethnique «Liboke lya bangala», a fini par fonder le parti PUNA (Parti de l'Unité Nationale).

Le recours au soutien ethnique n'a pas été seulement une spécificité des hommes politiques des premières années d'indépendance. Il intéresse aussi les dirigeants politiques actuels. Egbake fondateur de l'Association ethnique ALLIBA (Alliance Bangala) durant la transition est l'élément mobilisateur intégré dans la stratégie politique d'abord du parti MPR (Mouvement Populaire de la Révolution) de Mobutu puis du groupe rebelle MLC (Mouvement pour la Libération du Congo) de Jean-Pierre Bemba, dont il est devenu responsable de la propagande.

L'utilisation de l'ethnicité comme facteur de mobilisation politique par ces dirigeants débouche sur des tensions inter- et intraethniques. L'appui ethnique aux partis fait ressembler la politique à un combat entre ethnies. Ces quelques illustrations peuvent témoigner de cet état de chose.

A. Conflits interethniques

Kongo-Ngala

La tension entre Kongo et Ngala à Kinshasa après l'indépendance tire sa source de l'opposition entre Kasa-Vubu (ABAKO) et Bolikango (Liboke lya Bangala). Le rejet par l'ABAKO du plan Van Bilsen sur l'indépendance du Congo en 30 ans a suscité la réaction de Bolikango contre Kasa-Vubu. Celui-ci considère l'attitude de Kasa-Vubu de déviante (Ngoma Ngambu, 2002, p. 115).

La tension entre ces deux hommes engage leurs ethnies respectives au conflit lors des élections municipales pour désigner les autorités de Kinshasa. Kasa-Vubu mobilise les Kongo à travers l'ABAKO et Bolikango entraîne les Ngala à soutenir leurs candidats ethniques.

La mobilisation des Kongo fut fondée sur la protestation des nominations des Ngala à de nombreux postes publics (cité de Léopoldville, fédération de football, journal voix du Congolais, …). Bolikango mobilise les Ngala de son côté pour empêcher aux Kongo d'affirmer leur hégémonie sur la ville de Kinshasa. Le discours ethnique a été l'aspect essentiel de ses élections municipales.

Les Kongo, forts de leur majorité à Kinshasa, parviennent à faire élire 133 conseillers sur 170 soit 78 % contre 30 conseillers Ngala soit 17 % (Ngoma Ngambu, 2002, p. 115). Cette victoire permet aux Kongo d'avoir 7 bourgmestres contre 1 seul aux Ngala. Kasa-Vubu devient ainsi bourgmestre d'une des communes de Kinshasa.

À l'élection au second degré du premier Président de la République Démocratique du Congo, Bolikango se porte candidat et affronte de nouveau Kasa-Vubu. Ce dernier remporte l'élection et Bolikango menace de faire attaquer les Kongo par les Ngala. Les conciliations organisées entre ces deux hommes ont permis d'éviter le drame à Kinshasa.

Luba-Lulua

L'affrontement inter ethnique évité à Kinshasa n'a pu l'être au Kasaï. A Luluabourg, les élections municipales opposent les Luba aux Lulua. L'association «Lulua-frère» ordonne aux Lulua de voter Lulua. Les Luba s'engagent à ces municipales en voie dispersée. Ils présentent 83 candidats contre 29 aux Lulua sur les 36 sièges à pourvoir (Muya Bia Lushiku, 1978, p. 53). Les Lulua obtiennent 16 sièges contre 17 aux Luba alors que ceux-ci sont majoritaires avec 4 278 membres contre 2 531 Lulua (Mabika Kalanda, 1963, p. 14). L'absence d'une organisation ethnique capable de donner le mot d'ordre aux Luba explique leur échec.

Pour corriger cette erreur, le Mouvement Solidaire Muluba (MSM) voit le jour dans le but de mobiliser politiquement cette ethnie. Le succès de ses actions est perceptible aux élections provinciales de mai 1960. Il mobilise les Luba en faveur du MNC de Kalonji qui remporte 21 sièges sur 70 soit 36 % des postes à pourvoir (Kabangu Lunyanya, 1965, p. 71).

Mais les Lulua représentés par le parti UNC se coalisent avec les Tetela du MNC dirigé par Lumumba pour empêcher à Kalonji et Ngalula de gouverner la province du Kasaï. Ces deux derniers dirigeants dénoncent cette coalition et pousse les Luba à des manifestations de protestation. Les Lulua n'admettent pas une telle réaction sur leur territoire de Luluabourg et appliquent la violence pour faire taire les Luba.

Ngalula profite de cette situation pour ordonner aux dirigeants du MSM de procéder à l'évacuation des Luba de Luluabourg vers leur territoire du Sud-Kasaï (Congo 1960, p. 205). C'est le début de la sécession du Sud Kasaï.

La manipulation accomplie par les hommes politiques n'appréhende pas l'ethnicité dans son sens réduit de fait naturel. Elle tend à l'élargir comme relation sociale fondatrice des nouvelles

identités. De ce fait, elle porte sous la transition politique sur des régions ou des «super ethnies» à cheval sur plusieurs entités. C'est le cas de l'identité ngala, kongo, luba au sens large, swahili.

La manipulation s'oriente au Congo de plus en plus sur les aires linguistiques nationales (lingala, kikongo, tshiluba, swahili) pour faire d'elles des instruments de mobilisation des nouvelles identités. À cet effet, les régions où ces langues sont d'usage sont parfois présentées comme des identités des groupes à instrumentaliser. Ceci s'explique dans le cas du conflit ethnique du Katanga en 1992.

Conflit kasaïen-katangais

Ngunz et Kyungu, tous deux du parti UFERI (Union des Fédéralistes et Républicain Indépendant), accèdent au pouvoir de la transition presque au même moment. Le premier est Premier ministre de la transition et le second gouverneur du Katanga.

Cette nomination de Nguz n'a pas été du goût de tous. L'UDPS de Tshisekedi (il est membre de l'ethnie luba dans la province du Kasaï) entraîne toute l'opposition politique à contester cette nomination. Les voyages vers l'Europe et les États-Unis sont organisés par cette opposition pour empêcher tout soutien extérieur à Ngunz. Pour ce dernier, cette démarche est l'œuvre de Tshisekedi qui vise à conquérir ce poste de Premier ministre.

Lorsque la Conférence Nationale (CNS) organise en son sein l'élection du Premier ministre qui doit prendre la place de Nguz très contesté, Tshisekedi est élu à la grande joie des ressortissants du Kasaï et luba en particulier. Ces derniers organisent des manifestations de joie et présentent cette élection comme une défaite des leaders du Katanga (Ngunz et Kyungu).

Kyungu amène les Katangais à réagir immédiatement. Il organise deux importantes opérations pour mobiliser l'identité katangaise :

- Opération «debout Katanga» ou «Katanga yetu» (notre Katanga) :

L'objectif visé à travers cette opération est le réveil de la conscience katangaise. Le slogan lancé à cet effet est «le Katanga aux Katangais». Kyungu installe les jeunes de son parti (JUFERI) dans les installations de la GECAMINES (entreprise nationale d'exploitation des mines de cuivre) notamment à Kambove, Mituaba, Kundelungu, Shinkolobwe, Manono, Lwena, Bukama, afin de veiller sur les intérêts du Katanga. Il estime que les «kasaïens», partisans de Tshisekedi et

nombreux dans cette entreprise, constituent un danger au développement du Katanga.

Cette opération aboutit à la révocation des «Kasaïens» des postes de responsabilité dans l'administration régionale et les entreprises publiques du Katanga. À ce sujet, Kitanika Wenda, commissaire urbain de Likasi, transmettait à Kyungu les listes des «Kasaïens» en position dominante et supposés collaborer avec l'UDPS pour être démis de leurs fonctions (Ngoy Bisongo, 1996, p. 63).

- Opération «embargo contre le Kasaï» :

Cette opération a consisté à empêcher tout trafic commercial entre le Kasaï et le Katanga. En effet, étant une province essentiellement minière (diamant), le Kasaï importe ses denrées alimentaires (poissons) du Katanga. Ses importations des produits finis et semi-finis de l'extérieur (Afrique du sud) transitent aussi par le Katanga.

Kyungu interdit ce transit et ordonne aux commerçants du Katanga d'éviter, sous la garde de la JUFERI, tout commerce avec le Kasaï. L'objectif visé est l'asphyxie économique du Kasaï pour faire échec au gouvernement dirigé par Tshisekedi.

Dans cet ordre, les «Kasaïens» sont évacués de force du Katanga. Ces expulsions ont pris la forme d'une épuration ethnique entraînant plusieurs morts surtout du côté «kasaïen».

Dans cette manipulation de l'ethnicité, le lien de sang n'est pas évoqué comme instrument de mobilisation politique mais la province. L'identité régionale katangaise est mise à l'avant-plan pour atteindre les objectifs politiques. C'est sur cet angle que s'anime aussi le conflit ethnique du Kivu.

Conflit autochtones du Kivu-allochtones Banyarwanda

Ce conflit latent est devenu manifeste avec la tenue de la Conférence nationale. Les autochtones (Nande, Nyanga, Hunde, Shi, …) organisés dans la société civile du Kivu, les partis PLD (Parti pour la Liberté et le Développement) de Bwanakabwe et DCF (Démocratie Chrétienne Fédéraliste) de Nyamwisi pousse la commission de la conférence chargée de vérification et validation des mandats à refuser à certains notables banyarwanda comme Rwakabuba du parti CEREA (Centre de Regroupement Africain), Ntirwimara et Sebuliri Bizimana du parti DSM la validation de leur mandat de citoyens zaïrois ou congolais.

Pour entraîner la conférence sur cette direction, les dirigeants politiques du Kivu (Nyamwisi, Kasereka, Bwanakabwe, Ngongo Luwowo, …) dénoncent l'invasion du Kivu par les Banyarwanda et les faveurs qu'ils reçoivent de l'église catholique.

La nationalité est instrumentalisée pour expliquer en partie la guerre des «Banyamulenge» (Banyarwanda) qui va en suivre en 1996. La revendication de leur «congolité» a conduit au renversement du régime Mobutu 1997. Cette même question est aussi au centre de la deuxième guerre déclenchée par le RCD en 1998 et qui a débouché à l'assassinat du Président L.-D. Kabila en 2001.

La manipulation ethnique à travers la conférence nationale a mobilisé les autochtones autour de l'identité Kivu. Cette identité régionale a facilité l'émergence des Maï-Maï comme milices ethniques d'autodéfense contre les envahisseurs.

La manipulation politique de l'ethnicité est à la base de ces tensions sur la nationalité. Elles ont débouché sur des massacres déplorés à l'Est du Congo durant la transition (Makobola, Kasika, …). Cette manipulation anéantit l'autorité de l'État et laisse aux ethnies la charge de sécuriser les citoyens et de protéger l'intégrité du territoire national.

Ce fait nous pousse à douter du succès de l'option du projet de Constitution 2005 sur la nationalité comme solution aux conflits entre ces deux communautés. En effet, cette option hésite entre l'unicité et l'exclusivité (article 9, première variante) de la nationalité congolaise d'une part et la reconnaissance d'une seconde nationalité pour les Congolais d'origine (article 9, deuxième variante) d'autre part.[1]

Mais la manipulation qui est faite de l'ethnicité au Congo ne se réduit pas aux relations interethniques mais elle divise aussi au sein des ethnies. Elle agit hors et au sein des ethnies.

B. Conflits intraethniques

La manipulation intraethnique dans la quête du pouvoir est parfois à la base de la naissance d'autres groupes ethniques (subjectifs et non objectifs). Ce fait complique l'utilisation du critère ethnique dans le

---

[1] Note de l'éditeur : l'auteur fait ici référence au document rédigé par la Commission constitutionnelle du Sénat en octobre 2004 à Kisangani.

partage du pouvoir politique. Ces quelques cas nous aident à saisir cette complexité :

Conflit Benda Mutombo-Bakwa Katawa chez les Lulua

Durant le processus d'indépendance nationale, les Lulua ont été unis comme un seul peuple. Cette unité a été consolidée dans leur opposition principalement aux Luba qui voulaient contrôler le pouvoir au Kasaï avec la fin de la colonisation. La lutte entre les leaders politiques de ces ethnies a renforcé la conscience ethnique comme nous l'avons expliqué plus haut.

Mais lorsque les Lulua sont parvenus à exclure les Luba du pouvoir à Luluabourg (chef lieu du Kasaï), leur cohésion éclate en lambeaux pour laisser place à la diversité.

En effet, le parti ethnique lulua UNC était sous l'influence du grand chef coutumier Kalamba Mangole (Ganshof van Der Meersch, 1960, p. 70). Aux élections de 1960, les 6 sièges à pourvoir pour les territoires lulua ont été pourvus par 4 élus de l'UNC et 2 du PNP. Sur les 4 élus lulua de l'UNC 2 étaient parentés au chef coutumier Kalamba. Il s'agit de Ilunga Alphonse (élu du territoire de Dibaya) et Wafuana Emery (élu du territoire de Kazumba).

André Guillaume Lubaya, un autre élu de l'UNC (territoire de Luluabourg), s'attendait devenir président du gouvernement provincial du Kasaï. À sa surprise, Mukenge Barthélemy, un autre proche parent de Kalamba, est désigné par l'Assemblée provinciale à ce poste. Cet échec l'amène à viser dans le quota réservé aux Lulua dans le gouvernement central le poste de ministre. Mais de nouveau Ilunga, un autre proche de Kalamba, est désigné à cette responsabilité.

Lorsque Iléo reprend le poste de Premier ministre à l'arrestation et l'assassinat de Lumumba, Ilunga est encore reconduit dans ce gouvernement comme ministre des travaux publics à la déception de Lubaya. Il impute alors ses échecs politiques à l'influence du chef coutumier Kalamba étant donné que ses adversaires nommés partagent une même appartenance clanique Katawa que Kalamba.

En effet, les Lulua se repartissent en deux principaux clans : Bena Mutombo et Bakwa Katawa. Les statistiques du parti unique (Secrétariat exécutif du MPR, 1979, p. 2) indiquent 10 % des Lulua Katawa et 90 % des Lulua Mutombo. Ce clan majoritaire est aussi celui de Lubaya.

Kalamba est présenté par celui-ci comme source de ses malheurs politiques car, il promeut le Bakwa Katawa en défaveur de la majorité

Bena Mutombo. Lubaya démissionne de l'UNC et fonde son propre parti UDA (Union Démocratique Africaine). Il lance l'appel aux Bena Mutombo de soutenir et d'adhérer à son parti pour anéantir l'hégémonie katawa, que le chef coutumier Kalamba veut imposer aux Lulua à travers le parti UNC. Les échecs politiques de Lubaya sont instrumentalisés comme l'échec de tout un clan et consacre la diversité des Lulua.

Les clivages au sein des ethnies créent aussi des subdivisions ethniques qui revendiquent une participation politique. Ces clivages ont aussi fait éclore la diversité parmi les Luba.

Conflit Bena Mutu Wa Mukuna-Bena Tshibanda chez les Luba

Le départ des Luba de Luluabourg a permis au Sud-Kasaï de se constituer en entité mono-ethnique sous l'égide de Joseph Ngalula. Mais lorsque Albert Kalonji, le grand leader politique de cette ethnie, ne parvient pas à se faire désigner ministre dans le gouvernement central de Lumumba, il se replie au Sud-Kasaï et se proclame Mulopwe (Kabangu Lunyanya, 1965, p. 103) c'est-à-dire l'empereur ou le roi des Luba. Il concentre les pouvoirs et relègue Ngalula à la seconde position de la sécession.

Ngalula conteste cette concentration de pouvoirs par Kalonji. Celui-ci le démet de ses fonctions et Ngalula rejoint Kinshasa et se fait nommer ministre de l'éducation nationale dans le gouvernement central dirigé par Cyrille Adoula. Il organise l'opposition contre la sécession du Sud-Kasaï dirigée par Albert Kalonji (Congo 1961, p. 478-480).

Ngalula parvient, avec le soutien militaire de l'ANC (Armée Nationale congolaise) dirigée par le colonel Mobutu, à chasser Kalonji du Sud-Kasaï qu'il accuse de «claniste». En effet, Kalonji était entouré principalement de ses frères du clan Bakwa Dishio notamment F. Dinanga commandant en chef de la gendarmerie, P. Dinanga patron de la sécurité, F. Kazadi ministre de la Défense, Mulumba ministre de l'Intérieur.

À la chute de Kalonji, ses partisans claniques essentiellement au Nord-Ouest du territoire du Sud-Kasaï entrent en rébellion contre Ngalula. Pour mâter cette rébellion, Ngalula divise les Luba en partisans de la monarchie kalonjiste traité des Bena Tshibanda et ses partisans qualifiés de démocrates qu'il nomme Bena Mutu Wa Mukuna.

Ce conflit intra Luba consacre la diversité au sein des Luba et devient un élément à prendre en compte dans la gestion politique du

Kasaï oriental. Cette instrumentalisation de l'ethnicité a édifié de nouvelles identités pour les citoyens.

La transition politique n'échappe pas à ces types de manipulation. Elles ont fissuré les mouvements politiques en plusieurs ailes en fonction des intérêts ethniques. Le RCD a éclaté en RCD-ML censé représenté les Nande, le RCD-N comme organisation des ressortissants d'Ituri, RCD-Goma comme groupe politique des tutsi.

L'UDPS se scissipare en UDPS-Kibassa pour les Katangais, UDPS-Lihau pour les équatoriens, UDPS-Birindwa pour les originaires du Kivu, UDPS-DPR pour les Kasaïens. Cette scissiparité est la réalité de tous les grands partis du Congo pendant la transition (UFERI, PDSC…). Cette manipulation de l'ethnicité conduit à la recrudescence continue ou permanente des organisations politiques et ethniques. Elles naissent et disparaissent au rythme des enjeux du pouvoir politique.

Cette manipulation politique de l'ethnicité est multiforme en fonction de l'histoire particulière de chaque groupe. Elle se fonde essentiellement sur la perception subjective de l'ethnicité (relation sociale) et beaucoup moins sur celle objective de fait naturel. À ce propos, tantôt elle s'appuie sur les ethnies regroupées sous l'identité régionale comme les Katangais, les Équatoriens, les Kivutiens, les Kasaïens tantôt sur les ethnies subjectives comme les Bangala, les Bakongo, les Baluba, … tantôt encore sur les regroupements claniques subjectifs comme les Bena Tshibanda, Bena Mutu Wa Mukuna.

L'intégration politique de l'ethnicité dans l'État congolais exige de maîtriser la trajectoire politico-ethnique de chaque groupe pour réussir à renforcer l'État. Cette insertion au fonctionnement de l'État permet d'éviter à l'ethnicité d'être un instrument de tension ou de conflit. La représentativité des structures de l'État peut être une voie des solutions à la réédification d'un nouvel État au Congo.

3. Représentativité et légitimité des structures de l'État

Dans la mise en place des structures de l'État post-colonial du Congo, l'ethnicité est frappée d'excommunication. Elle est perçue comme porteur de germes de division et de sous-développement.

Pour bon nombre des constitutionnalistes, l'édification ou la reconstruction de l'État est en opposition à la reconnaissance de l'ethnicité dans l'affirmation de l'État-nation. Il est attribué à l'État

africain la fonction d'accoucher de la nation, et dans ce sens l'ethnie est caricaturée comme un obstacle à cette mission (Ntumba Luaba, 2002, p 47).

À ce titre, les différentes Constitutions qu'a connues la République Démocratique du Congo interdisent toute discrimination fondée notamment sur l'ethnie ou l'ethnicité. Même lorsque le respect des particularités régionales est évoqué comme dans le préambule de la Constitution de Luluabourg de 1964 ou le projet de Constitution de 2005[1] (article 67 alinéa 1er), l'ethnie moins encore l'ethnicité n'est pas véritablement prise en compte dans l'exercice du pouvoir.

La Constitution révolutionnaire de 1967 prohibe de manière véhémente le recours à celle-ci dans la gestion de l'État, afin d'éviter toute atteinte à la sécurité nationale (article 1er). Cette Constitution repousse le multipartisme puisqu'il instrumentalise l'ethnicité et cristallise les divisions au sein de l'État. Le projet de Constitution conçu par la conférence nationale rejette tout autant l'ethnicité mais admet le multipartisme.

Il est évident que la discrimination doit être évitée dans la mesure où elle consacre le règne de l'inégalité. Mais la lutte contre la discrimination ne doit pas interdire la participation des ethnies à la gestion de l'État. Les Constitutions qui jalonnent l'histoire du Congo se refusent toujours d'évoquer l'ethnie et l'ethnicité par peur de la discrimination et de la manipulation.

Le projet actuel de Constitution[2] s'efforce de surmonter timidement cette inquiétude en exigeant l'équilibre des provinces et aires linguistiques dans la composition du gouvernement (article 96 alinéa 3).

Cette inquiétude ne devrait pas être si intense car la culture politique congolaise fortement paroissiale (centrée sur l'ethnicité) fait que depuis l'indépendance, le gouvernement est toujours constitué en tenant compte de la représentativité régionale. Depuis Lumumba en passant par Mobutu jusqu'à Kabila, l'ethnicité est au cœur de la légitimation des structures gouvernementales.

---

1 Note de l'éditeur : l'auteur fait ici référence au document rédigé par la Commission constitutionnelle du Sénat en octobre 2004 à Kisangani.

2 Note de l'éditeur : l'auteur fait ici référence au document rédigé par la Commission constitutionnelle du Sénat en octobre 2004 à Kisangani.

Lumumba fut le premier à user de l'équilibre régional pour constituer un gouvernement représentatif des ethnies les plus influentes du pays (*Comptes-rendus et annales parlementaires de la République Démocratique du Congo*, 1960, p. 19-20). Mais son erreur a été de vouloir éviter dans son gouvernement les dirigeants qui incarnent les revendications ethniques.

À ce propos, il écarte de son équipe l'un des grands leaders kasaïens Albert Kalonji qu'il remplace par Isaac Kalonji un autre leader luba mais de la diaspora (vivant au Katanga). Cette erreur explique partiellement la sécession du Sud-Kasaï un mois après la publication de ce gouvernement.

Mobutu à son tour s'appuie sur le quota régional pour construire et consolider la légitimité des structures étatiques qu'il dirige. Du collège des commissaires généraux jusqu'au dernier gouvernement du parti unique en avril 1990, la représentativité régionale a été une clé de la composition des organes du parti unique y compris le gouvernement (Vunduawe, 2000, p. 79).

Ce critère qui n'est pas reconnu par le projet de Constitution adopté au Sénat (mars 2005) fait partie de la tradition (habituelle) de partage du pouvoir au Congo. Rejetée formellement par la Constitution, l'ethnicité fut toujours appliquée informellement.

Le quota régional tel qu'appliqué à la seconde République voir à la période de transition comme critère de recrutement et de sélection des dirigeants politiques, ne spécifie pas le mode de désignation de ceux qui composent ce quota. À ce sujet, il apparaît comme une carapace que les leaders politiques constituent à leur manière. L'absence de procédure laisse la voie libre à la manipulation qui renforce le clientélisme. Dans ce sens, le quota ne correspond pas toujours aux aspirations de la région ou de l'ethnie.

Cette absence de cadre procédural légal a permis à Mobutu de se «fabriquer» des leaders ethniques comme il le voulait. Ceux-ci sont qualifiés dans l'opinion congolaise des leaders d'ordonnance, puisqu'ils le sont devenus par une nomination présidentielle. Ils perdent souvent cette qualité ou influence dès qu'ils n'assument plus des responsabilités politiques. Le fondement de leur leadership n'est pas tellement la conscience ethnique mais les faveurs matérielles qu'offre le pouvoir politique.

Cette tendance à la satisfaction des intérêts ethniques pour une légitimation politique explique «la privatisation» dont l'État est l'objet.

Cette privatisation entame le fonctionnement normal des institutions et désagrège la nature de l'État.

Pour contourner ces effets néfastes de l'usage du quota régional ou ethnique, la période de transition a tenté d'arracher le monopole de la désignation des dirigeants politiques de la seule compétence du Président Mobutu pour le confier à une assemblée des notables politiques de chaque province ou région. Parmi ces notables, il n'y a généralement aucun chef coutumier. Il s'agit principalement des hommes politiques et les dirigeants des associations membres de la société civile.

Les textes constitutionnels de la période de transition (actes constitutionnels, actes constitutionnels harmonisés, …) à l'instar des textes constitutionnels précédents reconnaissent le pouvoir traditionnel mais sans lui attribuer un rôle clair et précis. Les chefs coutumiers se retrouvent dans les structures de l'État sans qu'il soit indiqué ce qui est attendu d'eux, et de quelle manière ils doivent procéder pour assumer leur responsabilité.

Cet abandon de l'autorité traditionnelle se confirme encore dans le projet de Constitution actuel (Assemblée nationale, mai 2005). Ce texte la reconnaît (article 207 alinéa 1) en le chargeant de promouvoir l'unité et la cohésion nationales (article 207 alinéa 4), mais sans déterminer ni la structure ni la procédure à travers laquelle elle doit accomplir sa mission. Ce texte renvoie à la loi qui elle-même n'envisage aucun rôle majeur à cette autorité.

À ce sujet, l'autorité traditionnelle est exclue de l'exercice du pouvoir politique en dehors de l'élection. Le bas niveau d'instruction moderne de la plupart d'entre eux ne leur permet pas de s'affirmer par cette voie comme leader ethnique et politique.

Cette exigence démocratique ignore que le chef coutumier ne détient pas son autorité d'un mandat électif mais de la tradition. Il est à cet effet nécessaire de rentrer dans la tradition, pour fixer le rôle qu'il doit jouer dans la consolidation de l'État congolais de la troisième République.

Cette ignorance du pouvoir coutumier laisse la voie libre aux hommes politiques de revendiquer le pouvoir politique au nom à la fois du parti et de l'ethnie, ce qui encourage les effets néfastes de la manipulation de l'ethnicité. Pourtant, la transition politique était parvenue à concevoir un système qui sépare le leadership politique du leadership ethnique (conclave politique, 1993).

Ce système imparfait, bien sûr, exige dans la représentativité des structures de l'État l'application du croisement de trois critères (parti politique, ethnie ou province et démographie). Les ethnies ou les provinces se réunissent indépendamment des partis pour désigner leurs représentants au sein des institutions de l'État. Le nombre de ces représentants est fonction de la démographie de chaque communauté régionale ou ethnique. En leur sein, les ethnies s'entendent pour se partager le pouvoir selon un principe rotatif à chaque changement d'équipe gouvernementale.

L'imperfection de ce système réside dans le fait que les leaders politiques en dehors des partis, se réunissent de nouveau, quelles que soient leurs oppositions internes, pour le compte de l'ethnie ou la province afin de désigner les représentants ethniques. Cette démarche encourage les hommes politiques à tabler sur deux possibilités d'accession au pouvoir. Leur représentativité de l'ethnie ne repose pas sur la volonté des membres de l'ethnie mais de quelques individus.

Ce système peut être amélioré et considéré comme une ébauche du modèle consociatif à appliquer pour la légitimité des structures de l'État. L'avant-projet de Constitution rédigé par la Commission constitutionnelle du Sénat qui laissait aux partis et regroupements politiques la seule compétence de désigner les candidats membres de l'Assemblée nationale (article 113 alinéa 2) et du Sénat (article 116 alinéa 2) n'encourageait pas les ethnies à jouer un rôle utile à la consolidation de l'État. Il renforçait la capacité de l'homme politique de continuer à manipuler l'ethnicité aux fins de conquérir le pouvoir, avec la conséquence que cela peut avoir sur le fonctionnement de l'État. La possibilité actuelle de se présenter comme indépendant tant à l'Assemblée nationale (article 101 alinéa 2) qu'au Sénat (article 104 alinéa 3) modifie quelque peu cet état de chose.

Il faut craindre que les propositions retenues par ce projet de Constitution sur le mode de désignation des sénateurs par exemple, n'intègre ni les ethnies ni les provinces mais accroissent les tensions d'ordre ethnique.

Comme nous allons le voir dans le point qui suit, la nouvelle édification de l'État congolais passe, nous semble-t-il, par une division fonctionnelle et géographique du pouvoir qui formalise l'usage de l'ethnicité dans le système politique.

4. Formalisation de l'ethnicité à l'exercice du pouvoir dans l'État

L'analyse du phénomène d'ethnicité dans le fonctionnement du système politique au Congo montre que, l'absence de sa formalisation ou son utilisation informelle laisse libre cours à la manipulation. Depuis la loi fondamentale de 1960 jusqu'à ce jour, malgré quelques principes appliqués durant la transition, l'ethnicité est exclue de la Constitution. Elle n'est pas suffisamment prise en compte, ce qui ne lui permet pas de prendre part en toute légalité aux affaires de l'État. Ce rejet au motif de la lutte contre la discrimination et le séparatisme fait d'elle un facteur d'opposition à l'État. Elle revendique sa reconnaissance formelle par l'opposition aux structures établies.

Les différentes Constitutions de la République n'intègrent pas véritablement les trajectoires historiques de ce pays. Elles n'admettent pas de faire de l'ethnicité l'instrument de consolidation de l'État post-colonial.

L'esprit jacobin prime et empêche de considérer la diversité interne d'un pays comme facteur de progrès. Les textes constitutionnels congolais s'appuient sur les trajectoires historiques étrangères pour s'élaborer (Ntumba Luaba, 2002, p. 53), ce qui renforce le mimétisme et leur inadaptation à l'environnement.

Si la première Constitution de la République Démocratique du Congo (la loi fondamentale) est l'œuvre de la Belgique, les Constitutions suivantes sont tout autant issues des constitutionnalistes imbus de la culture occidentale qui considèrent souvent l'ethnicité comme une régression. L'expertise étrangère à laquelle recourt parfois l'État congolais (le projet de Constitution de 1998 avec Kabila père s'appuie sur l'expertise d'un constitutionnaliste portugais désigné par l'Union européenne et le projet constitutionnel de 2005 s'appuie sur une expertise de 15 professeurs dont 6 seulement sont Congolais et 9 étrangers) n'encourage pas à reconnaître l'ethnicité comme une réalité à prendre en compte.

Généralement, ces expertises détournent la Constitution de son contexte social pour l'adapter à une réalité ou conformité mondiale. On oublie parfois que tout système politique doit être unique en son genre, car fondé sur une réalité différente des autres.

Nous pensons que l'État congolais ne peut accomplir ses missions en toute efficacité que si la fonctionnalité de ses structures repose sur

une forte participation des organisations politiques et des ethnies. L'État post-colonial ne peut réussir sa métamorphose au Congo aussi longtemps que certaines communautés s'estiment exclues de cet État qui les représente. La conception d'un système «consociatif» qui assure la participation de tous paraît incontournable pour l'émergence d'un Congo nouveau.

Ce système ou modèle ne permet pas de répartir le pouvoir entre structures de l'État de manière classique comme dans le régime présidentiel, parlementaire ou semi-présidentiel. Il doit se faire de façon *sui generis* qui reflète l'évolution historique de ce pays.

L'histoire politique indique que le Congo est toujours dirigé par un chef fort (Léopold II, Mobutu, Kabila père) qui garantit la stabilité et l'unité de l'État. Mais à côté de ce chef, il y a plusieurs autres leaders politiques et ethniques (Kalamba, Kalonji, Ngalula, Bomboko, …) sur qui le chef suprême s'appuie pour remplir ses fonctions.

À cet effet, nous croyons qu'il est bénéfique pour l'État d'éviter que le leader incarne à la fois l'identité ou le leadership ethnique et politique. Cette détention facilite la manipulation qui porte atteinte au fonctionnement de l'État. Pour y arriver, la reconnaissance des ethnies (au sens subjectif ou large c'est-à-dire issue des relations sociales) comme entité devant prendre part au pouvoir en dehors des partis est une nécessité. Le pouvoir colonial avait compris l'utilité des ethnies (à travers les chefs coutumiers) pour asseoir sa domination. Dans cet ordre, il admit à la table ronde sur l'indépendance une délégation des chefs coutumiers en plus des délégués des partis politiques (Vunduawe, 1982, p. 272).

Le grand nombre d'ethnies dont regorge le Congo (450 tribus et près de 200 ethnies) ne permet pas de préconiser leur intégration sous la dimension de fait naturel dans les structures de l'État, comme l'envisagent certains penseurs (Mwayila Tshiyembe, 2001).

Ces intellectuels saisissent l'ethnie comme un fait naturel dans une vision précoloniale, alors que la réalité postcoloniale montre que les ethnies n'ont plus, pour la plupart, la même configuration d'avant la colonisation. Elles se sont transformées par fusion de plusieurs ethnies en une seule (Bangala, Bakongo, …) ou par dislocation d'une ethnie en plusieurs (Luba se divise en Lulua, Lubakat, Luba Lubilanji, Songye, …).

Ce mouvement évolutif de l'ethnie exige que la relation sociale fondée sur les aires culturelles soit considérée comme le premier aspect

d'intégration des ethnies à l'exercice du pouvoir d'État. Ces aires culturelles sont édifiées autour des quatre langues nationales (Kikongo, Lingala, Tshiluba, Swahili). La communauté linguistique nous permet dans un deuxième aspect de recourir aux communautés mythiques (des groupes ethniques) pour assurer la représentativité des structures de l'État.

Nous voulons dire par ces deux aspects d'intégration de l'ethnie à l'État qu'au niveau national, l'ethnicité s'intègre formellement par regroupement linguistique. C'est ce que veut faire le projet de Constitution de 2005 (article 96). Mais pour s'appliquer, les communautés linguistiques doivent se réunir pour identifier les groupes ethniques en leur sein et fixer de manière rotative leurs candidats au pouvoir. Dès lors, l'élection ne prédomine pas mais le consensus ou le compromis.

Pour se conformer au contexte mondial de démocratie, l'élection s'appliquera pour le parlement ou l'Assemblée nationale, monopole des partis politiques, et le compromis pour la composition et le fonctionnement du Sénat, monopole des ethnies ou communautés. Le Sénat peut aussi se fonder encore pour sa composition sur une désignation au second degré de ses membres par les Assemblées provinciales ou ethniques comme sous la loi fondamentale (article 89) ou la Constitution de Luluabourg (article 74). Le gouvernement est alors constitué sur base d'un croisement des critères qui président au fonctionnement de ces deux institutions (parlement et Sénat).

Le compromis comme critère de fonctionnement du Sénat peut ainsi justifier l'égalité du nombre des sénateurs pour les communautés ou les provinces. Mais l'élection des députés et les décisions du parlement par voie majoritaire exigent que la démographie soit prise en compte dans la fixation du nombre d'élus par circonscription électorale. Ceci afin de respecter la proportion des citoyens dans les entités territoriales.

Il revient alors à l'État de déterminer les compétences requises que les partis et les communautés doivent respecter dans la désignation des représentants députés, sénateurs ou ministres.

Ce système dégage un rôle pour les chefs coutumiers dans la promotion de l'unité nationale et le fonctionnement normal de l'État. Si le chef de l'État est au-dessus de la mêlée, les chefs coutumiers peuvent être au centre des liens entre le Parlement, le Sénat et le gouvernement comme organe de «palabre». Cet organe assure le règlement politique

des conflits. Il ne remplace pas les juridictions judiciaires moins encore la Cour constitutionnelle, mais assure la restauration de l'harmonie dans le fonctionnement de l'État. En tant qu'organe de l'État, la «palabre» dirigé par un chef coutumier se tient quand le besoin se fait sentir. Le président de la «palabre» peut avoir un mandat et doit être désigné par ses pairs. Elle est une instance de communication (Mabiala Mantuba, 2002, p. 67) qui dédramatise la conflictualité au moyen des proverbes, des contes, des paraboles, des symboles et des chansons.

L'organe «palabre» peut être considéré comme fondé sur la tradition africaine. Elle est un espace public de discussion qui fonctionne comme un système de coopération au sein duquel les membres de la société opèrent ensemble. La raison d'être de la «palabre» n'est pas la sanction ou la justice mais de renouer la relation au sein des organes de l'État afin de faire triompher l'harmonie et la paix.

La présence de l'organe «palabre» se nécessite du fait qu'une société multiethnique et multipartite comme le Congo ne peut éviter le conflit. Néanmoins, ce dernier ne doit pas être source de blocage du fonctionnement de l'État mais doit plutôt contribuer à son progrès. De ce fait, il est important qu'un de ses organes poursuive la réconciliation permanente comme son objectif.

La «palabre» permet d'arrêter l'usage stérile ou négatif de la violence par la discussion et le symbolisme du sacré (Bidima, 1997, p. 20). Il fait disparaître l'État jacobin au profit d'un État qui reconnaît et intègre les particularités, la diversité en son sein.

La spécificité de la «palabre» nécessite la réhabilitation du pouvoir traditionnel, incarnation de la sagesse et du symbolisme africain. À ce titre, un chef coutumier entouré de ses paires peut prendre la direction de cet organe avec l'assistance de quelques intellectuels. Ces derniers ont pour fonction de traduire dans le langage moderne (écrit) les pensées et les discours de ces chefs coutumiers, étant donné que la tradition africaine est basée sur l'oralité.

Nous pensons qu'à travers ces différentes participations des ethnies dans le fonctionnement de l'État, les ethnies deviendront moins agressives pour se transformer en facteur de consolidation de l'État. L'ethnicité devient, de ce fait, un instrument positif de développement.

Cette répartition fonctionnelle du pouvoir doit s'accompagner de la répartition géographique du pouvoir. Cette répartition concomitante permet aussi d'éviter les frustrations en faisant participer les ethnies à l'exercice du pouvoir au niveau local.

La division géographique du pouvoir peut nécessiter l'instauration du fédéralisme ethnique pour satisfaire l'exigence des ethnies. Mais cette forme de l'État ne nous paraît pas adaptée au Congo dans les circonstances actuelles.

Le débat sur les compétences entre les entités territoriales locales et le gouvernement central qui a ancré le clivage politique fédéralisme-unitarisme à la table ronde et à la conférence nationale domine les positions politiques des acteurs congolais. Les conséquences de la manipulation politique de l'ethnicité (sécession, rébellion, clientélisme, …) n'encouragent pas l'option fédéraliste pour le Congo au stade actuel. Toutefois, la décentralisation réelle et effective peut permettre aux ethnies et régions d'exercer certaines compétences tout en étant attachées à l'État.

L'autonomie des entités n'exclut pas le contrôle hiérarchique et de tutelle de l'État ainsi que le contrôle juridictionnel des administrés.

Tenant compte de l'histoire politique du Congo, la décentralisation offre de meilleures garanties de consolidation de l'État que le fédéralisme. En effet, l'autonomie des entités s'applique uniquement vis-à-vis du pouvoir exécutif, contrairement à l'autonomie fédéraliste qui s'exerce sur les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) de l'État. En outre, les compétences des entités territoriales décentralisées sont d'ordre purement administratif alors que le fédéralisme accorde aux entités des compétences étatiques constituantes.

De ce qui précède, le fédéralisme ne semble pas indiqué comme forme pouvant permettre aux ethnies de réédifier l'État au Congo. Il leur fournirait plutôt toutes les capacités de consacrer sa désagrégation ou son effondrement définitif.

La décentralisation est avantageuse dans le contexte du Congo. Elle permet aux communautés ethniques de participer à la gestion locale de leurs entités tout en les empêchant d'en faire des *no man's land* (Ngoma Binda, 1991, p. 256) au sein de l'État. La participation des ethnies à la gestion territoriale de l'État ne passe pas toujours par le fédéralisme, la décentralisation bien appliquée peut aussi encourager cette participation.

Conclusion

Pour terminer cette réflexion, il est utile de retenir que la diversité ethnique du Congo s'est souvent présentée en opposition à l'État à cause de sa non-acceptation formelle dans les structures de l'État. Rejetée formellement comme source de division, l'ethnicité est appliquée dans l'informel par les hommes politiques pour fidéliser les citoyens à leur autorité ou pour conquérir le pouvoir.

Cette manipulation de l'ethnicité à des fins politiciennes produit souvent des conséquences néfastes à l'existence et au fonctionnement de l'État. Elle justifie pour une large part les survivances des tensions et des rébellions dans certaines parties du territoire national.

Nous avons pensé au cours de cette réflexion que l'ethnicité peut devenir un instrument important au renforcement de l'État, seulement si elle est bien intégrée. En tant qu'instrument, elle n'est pas que mauvaise. Ses effets sont fonction de la manière dont elle est utilisée dans le fonctionnement de l'État.

Sa reconnaissance formelle est la voie obligée que le Congo doit suivre s'il veut tirer profit de cet instrument redoutable à sa disposition. Au cas contraire, l'ethnicité remettrait constamment en cause l'existence de l'État pour apparaître comme un facteur de tension.

Nous retenons que la reconnaissance de l'ethnicité peut se faire par l'organe «palabre» qui donne une certaine importance à l'autorité traditionnelle, et par le Sénat qui regroupe les représentants régionaux ou ethniques. Cette instrumentalisation formelle de l'ethnicité encourage l'émergence d'un régime sui generis dans le fonctionnement de l'État. Étant à sa première expérience, ce régime ne peut s'appliquer dans la forme fédérale de l'État. La décentralisation lui permettrait de mieux se consolider et d'empêcher toute manipulation négative de l'ethnicité (à des fins politiciennes).

La division fonctionnelle et géographique du pouvoir qui sait intégrer l'ethnicité peut permettre à l'État congolais de s'édifier de nouveau et de se consolider, tout au long de cette troisième République à laquelle il se prépare depuis de nombreuses années. La nouvelle Constitution (2005) telle qu'amendée peut l'aider à se lancer sur cette voie spécifique à sa réalité sociale et historique. L'ethnicité comme épreuve peut ainsi être surmontée par son incorporation formelle au fonctionnement de l'État.

Bibliographie

BIAYA (T.), *Le Zaïre vers quelles destinées* ? Dakar, Codesria, 1992.

BIDIMA (J.G), *La palabre : une juridiction de la parole*, Paris, Michalon, 1997.

Comptes-rendus et annales parlementaires de la République Démocratique du Congo, juin 1960, Léopoldville.

Congo 1960, Bruxelles, CRISP.

Congo 1961, Bruxelles, CRISP.

GANSHOF VAN DER MEERSCH (W.J.), *Congo mai-juin 1960 : rapport du ministre chargé des affaires générales en Afrique*, s.l, Ministère des Affaires africaines, 1960.

HIBOU (B.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

KABANGU LUNYANYA (A.), *Le développement de la conscience ethno politique chez les Baluba du Sud Kasaï*, Léopoldville, Université Lovanium, mémoire de science politique (inédit), 1965.

MABIKA KALANDA (A.), *Tabalayi bana betu*, Léopoldville, Édition de l'Imprimerie cordiale, 1963.

MABIALA MANTUBA (P.), «Nature et mécanismes de règlement des conflits dans les sociétés traditionnelles africaines», *Revue africaine des sciences sociales et humaines*, n° 2, novembre 2002.

TSHIYEMBE (M.), *État multinational et démocratie africaine : sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

NGOMA BINDA (P.), «Unitarisme et fédéralisme : concepts, avantages, inconvénients, options», *Revue Zaïre-Afrique*, n° 256, juin-juillet 1991.

NGOMA NGAMBU (F.), «Premier ministre. Conflits intra ethniques et inter ethniques au Congo Premier ministre», *Revue africaine des sciences sociales et humaines*, n° 2, novembre 2002.

NGOY BISONGO (C.), *Transition au capitalisme et inégalité sociale au Zaïre : repères et enjeux du conflit shabiens-kasaïens*, Kinshasa, Université de Kinshasa, mémoire de sociologie (inédit), 1996.

NTUMBA LUABA (A.), «Ethnicité et gouvernementalité dans le contexte du renouveau constitutionnaliste africain», *Revue africaine des sciences sociales et humaines*, n° 2, novembre 2002.

PEEMANS (J.P.), ESTEVES (A.) et LAURENT (P.J.), *Stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernementalité locale*, Bruxelles, AGCD, 1996.

Rapport final du conclave politique de Kinshasa, mars, 1993.

SECRETARIAT EXECUTIF DU MPR, *Rapport politique au président fondateur sur le Kasaï occidental*, Kinshasa, MPR, 1979.

VUNDUAWE TE PEMAKO (F.), *À l'ombre du Léopard : vérité sur le régime Mobutu Sese Seko*, Bruxelles, Édition Zaïre libre, 2000.

VUNDUAWE TE PEMAKO (F.), «La décentralisation territoriale des responsabilités au Zaïre : pourquoi et comment», *Revue Zaïre-Afrique*, n° 165, mai 1982.

WEBER (M.), *Économie et société*, t. 2, *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, 2003.

ZARTMAN (W.), L'effondrement de l'État : désintégration et restauration du pouvoir légitime, Manille, Nouveau Horizon, 1997.

République Démocratique du Congo : une Constitution pour une Troisième République équilibrée

Nicolas BANNEUX
Stagiaire judiciaire dans l'arrondissement de Namur
Dr Evariste BOSHAB
Professeur à l'Université de Kinshasa
Dr Marc BOSSUYT
Juge à la Cour d'Arbitrage (Bruxelles)
Dr Bob KABAMBA
Chargé de cours adjoint à l'Université de Liège
Dr Pierre VERJANS
Chargé de cours adjoint à l'Université de Liège*

1. Introduction – contexte général

S'inspirant de l'Accord Global et Inclusif adopté à Sun City, en Afrique du Sud, le 1er avril 2003, la Constitution de la Transition s'était donnée comme objectif d' «*édifier un État de droit durable fondé sur le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir, le contrôle des gouvernants par les gouvernés, la transparence dans la gestion des affaires publiques, la subordination de l'Autorité militaire à l'Autorité civile, la protection des personnes et de leurs biens, le plein épanouissement tant spirituel que moral de chaque citoyen congolais, ainsi que le développement harmonieux de la communauté nationale*»[1]. C'est principalement cette ligne directrice qui a guidé les travaux du constituant congolais.

L'article 104 de la Constitution de la Transition confère au Sénat la compétence de l'élaboration de l'avant-projet de Constitution et l'article 98, à l'Assemblée nationale, celle de l'adoption du projet à

---

* Membres du Collège des experts auprès du Sénat congolais ayant rendu un projet de Constitution au Président du Sénat le 4 janvier 2005.

[1] Voy. le Préambule de la Constitution de la Transition du 4 avril 2003.

soumettre à référendum.

Le 16 mai 2005, l'Assemblée nationale a adopté le texte[1] déposé par la Commission politique, administrative et judiciaire (PAJ) et rédigé par le Sénat avec le concours d'un collège d'experts tant nationaux qu'internationaux. La brève note de synthèse qui suit a pour objectif d'en brosser un premier tableau afin d'en dégager les lignes de force et les choix qui ont été opérés. Le plan suivi sera essentiellement celui du projet.

Une constitution doit se limiter, autant que possible, à énoncer les grands principes[2] qui doivent sous-tendre l'édifice institutionnel de l'État et l'organisation des organes étatiques. Afin de pouvoir remplir ce rôle, elle doit reposer sur la réalité du pays qui résulte de son histoire telle qu'elle a été vécue par ses citoyens.

Le projet est inspiré par le souci de présenter au peuple congolais une loi fondamentale qui doit rendre possible le fonctionnement efficace d'un État de droit garantissant à toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction, la jouissance de leurs droits fondamentaux ainsi que le partage équitable des richesses du pays, de manière à générer un accroissement progressif du bien-être des citoyens.

Le projet ne vise pas en premier lieu à satisfaire aux exigences d'une bonne technique de droit constitutionnel mais bien à répondre à l'attente des citoyens qui souhaitent disposer d'un cadre juridiquement contraignant leur garantissant de vivre dans un État de droit. C'est pourquoi le projet ne peut être apprécié à sa juste valeur sans connaître l'histoire du peuple congolais.

L'histoire du Congo a été douloureuse. Le souvenir traumatisant de cette expérience explique pour beaucoup pourquoi plusieurs dispositions constitutionnelles ont été rédigées telles qu'elles le sont[3].

---

1 Dans les lignes qui vont suivre, les références à des articles sans autre précision renvoient à ce texte.

2 Le projet de Constitution à soumettre au référendum, et c'est peut-être là une de ses faiblesses, a régi dans les détails certaines matières qui sont ordinairement du domaine de la loi. Mais ceci s'explique, en partie, pour deux raisons. D'abord, l'histoire constitutionnelle congolaise démontre, depuis la Loi fondamentale provisoire du 19 mai 1960 jusqu'à la Constitution de Luluabourg du 1er août 1964, que la tendance du constituant le pousse à entrer dans les détails. Ensuite, on constate dans les constitutions des États post-conflits des détails qui sont ailleurs du domaine de la loi, parce que la confiance ne se décrète pas : il faut du temps pour que la suspicion disparaisse. La RDC n'a donc pas fait exception.

3 Voy. par exemple l'importance attachée, au début du projet, au multipartisme (art. 7) et aux droits de l'opposition politique, qualifiés de «sacrés» (art. 8).

Les citoyens congolais ont vécu durant de longues années dans des régimes politiques qui n'ont ni assuré le respect des droits de l'homme, même les plus élémentaires, ni créé des conditions de vie permettant l'épanouissement individuel ou collectif. Le présent projet a tenu dûment compte de ce passé douloureux auquel le peuple congolais a payé un lourd tribut. Raison pour laquelle la préoccupation d'éviter certaines pratiques qui ont été la cause de beaucoup de malheurs transparaît.

Profondément attaché aux vertus qui sont la devise de son État, à savoir «Justice, Paix, Travail»[1], le peuple congolais est convaincu que l'absence de démocratie et de justice sont à l'origine des malheurs qu'il a connus. Il rejette, en conséquence, tout système conduisant à l'exercice d'un pouvoir oligarchique[2]. Il fait du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales une condition de son développement.

La principale question est de savoir si ce texte va permettre à la République Démocratique du Congo de disposer d'institutions démocratiques durables et mettre fin ainsi à la longue période transitoire amorcée le 24 avril 1990 et caractérisée par des cycles de violence.

2. Forme de l'État – découpage territorial

À la lecture du texte, on note que la forme de l'État proposée est celle d'un État unitaire fortement décentralisé.

Il résulte de l'économie générale du texte[3] que le constituant a clairement entendu exclure l'instauration d'un régime de type fédéral. Toutefois, la répartition des compétences entre les provinces et le gouvernement central démontre, à suffisance, que l'éternelle querelle entre les unitaristes et les fédéralistes est loin d'être enterrée[4] : la poire a été coupée en deux, tant et si bien que l'on peut être tenté de parler d'un

---

1 Art. 1er, al. 3.

2 Voy. p. ex. à cet égard les dispositions relatives à la police nationale (art. 183), à l'armée (art. 188) et à l'administration publique (art. 193) qui affirment le caractère apolitique de ces corps et prohibent qu'ils soient détournés à des fins personnelles. En ce qui concerne plus particulièrement l'armée, l'article 188 insiste sur son caractère républicain et sa soumission à l'autorité civile.

3 Voy. notamment les art. 80 et 198 (investiture des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs de province par le Président de la République), 205 dern. al. (primauté de la législation nationale sur la législation provinciale dans le cadre des compétences concurrentes) et 206 (mission d'exécution des normes nationales par les Gouvernements provinciaux).

4 Cette querelle a éclaté en 1960, à la Table ronde de Bruxelles sur les institutions dont devait se doter le jeune État en gestation.

fédéralisme assourdi voire d'un régionalisme vigilant.

Notons toutefois que si les provinces ne peuvent pas être considérées comme des entités fédérées, le constituant ne les range pas pour autant dans l'énumération des entités territoriales décentralisées contenue à l'article 3. À l'article 181, par contre, lorsqu'il est question des compétences de la Caisse nationale de péréquation, le texte fait référence aux provinces et aux *autres* entités territoriales décentralisées, ce qui tend à nous faire considérer que la division en provinces constitue le degré ultime et particulièrement approfondi de la décentralisation congolaise voire le degré de base de la régionalisation.

La Province, la ville, la commune**,** le secteur et la chefferie sont dotés de la personnalité juridique et jouissent d'une autonomie renforcée notamment en ce qui concerne la gestion de leurs ressources[1].

L'épineuse question du découpage expérimental de l'ancien Kivu est résolue. Le découpage proposé est largement inspiré de celui recommandé par la Conférence nationale souveraine : vingt-cinq provinces et la ville de Kinshasa[2]. Cette décentralisation s'accompagne d'une répartition des recettes nationales à raison de 60 % pour le pouvoir central et de 40 % pour les Provinces[3].

Il est à craindre que ce découpage, et surtout la répartition des recettes, ne créent de grandes disparités entre les Provinces. Certaines provinces vont disposer de plus de ressources que d'autres. Peut-être la Caisse nationale de péréquation[4] ne réussira-t-elle pas à corriger les écarts de développement entre les Provinces. Le principe de retenue à la source[5] va toutefois permettre aux entités décentralisées de disposer des ressources dans les meilleurs délais et à l'État central d'exercer un véritable pouvoir de contrôle pour s'assurer d'une juste répartition des recettes puisque le pouvoir de prélever l'impôt reste national.

3. La délicate question de la nationalité

Question sensible s'il en est, le projet consacre le principe de l'exclusivité de la nationalité congolaise[6], ce qui implique que celle-ci ne

---

1 Voy. spéc. art. 3.
2 Art. 2. Voy. toutefois l'entrée en vigueur différée, *infra* et art. 226.
3 Art. 175.
4 Art. 181.
5 Art. 175.
6 Art. 10, al. 1er.

puisse être acquise sans abandonner une nationalité déjà possédée et qu'une autre nationalité ne puisse être acquise sans perdre la nationalité congolaise.

Le constituant a explicitement distingué les Congolais dont la nationalité est d'origine de ceux dont elle est acquise[1]. La distinction se voit conférer une incidence limitée à la faculté d'occuper certaines fonctions éminentes réservées aux Congolais d'origine[2]. Les craintes[3] des Congolais quant à la nationalité peuvent cependant sembler exagérées eu égard à l'évolution de cette problématique sur le plan mondial[4] ; le métissage et l'ouverture rendent désormais les États plus forts.

4. Droits fondamentaux et devoirs du citoyen

Le constituant a tenu à réaffirmer l'attachement de la République Démocratique du Congo aux droits humains et aux libertés fondamentales[5] tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels elle a adhéré. Aussi, ces droits et libertés ont-ils été intégrés dans le corps même du présent projet de Constitution. Eu égard à l'importance des droits consacrés, cette manière de procéder à été jugée plus satisfaisante qu'une simple référence, dans le préambule, à ces instruments internationaux.

Le projet enregistre des avancées notables en la matière : la consécration du droit d'être assisté d'un défenseur même au niveau des

---

1 À l'art. 10, l'alinéa 3 dispose : «*Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance*». En ce qui concerne la nationalité acquise, le projet précise que l'acquisition ne peut être qu'individuelle, à l'exclusion de l'acquisition collective.

2 Président de la République (art. 72), Présidents des deux chambres législatives (art. 111).

3 Certes, les multiples guerres connues au Congo depuis l'indépendance et ayant pour base arrière les pays voisins ont accru la suspicion, mais l'attribution de la nationalité suivant des conditions draconiennes n'aurait pas changé fondamentalement les rapports de force.

4 De plus en plus de responsabilités politiques sont confiées aux personnes qui ont acquis la nationalité pour mieux assurer l'intégration des membres de leur communauté : Michaëlle Jean, Canadienne d'origine haïtienne, est arrivée au Canada à l'âge de onze ans, fuyant la dictature de Duvalier ; le 27 septembre 2005, elle est devenue Gouverneure générale du Canada. En Europe, depuis le traité de Maastricht dissociant partiellement la citoyenneté de la nationalité, les exemples sont légion.

5 Voy. notamment l'article 16 qui dispose que «*La personne humaine est sacrée*».

enquêtes policières[1], la garantie du droit à un logement décent[2], à l'eau potable et à l'énergie électrique[3], l'insertion du principe pollueur-payeur[4], certaines violences sexuelles érigées en crime contre l'humanité[5] et, répondant aux signes du temps, le projet introduit une innovation de taille en formalisant la parité hommes-femmes[6].

On peut néanmoins s'interroger sur les moyens concrets dont dispose l'État congolais pour garantir l'ensemble de ces droits.

Parmi les droits fondamentaux, il faut distinguer entre plusieurs types de dispositions.

D'une part, nous pouvons isoler des dispositions qui ne nécessitent en elles-mêmes aucune mesure d'application d'une quelconque nature et dont toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité[7], peuvent se prévaloir sur le territoire de la République. Il s'agit essentiellement des dispositions qui confèrent des garanties dans le cadre de la répression publique au sens large[8] (légalité des peines et des incriminations[9], limitations du temps des gardes à vue[10], droit de se faire assister par un conseil[11], protection du domicile[12], …) ainsi que des libertés publiques fondamentales (liberté d'expression[13] et d'association[14], droit de grève[15], liberté de mariage[16], …).

De telles garanties n'ont par ailleurs pour la plupart pas de répercussions directes sur les finances publiques.

Le caractère très général de leur libellé rendra essentiel le rôle de la jurisprudence à qui il appartiendra d'en préciser le contenu dans le

---

1 Art. 19.
2 Art. 48.
3 Art. 48.
4 Art. 54.
5 Art. 15.
6 Art. 14, voy. ég. *infra*.
7 Sous réserve des *droits politiques* qui sont réservés aux seuls Congolais, la loi pouvant toutefois, de manière dérogatoire, en étendre le bénéfice aux étrangers (art. 11, voy. ég. art. 50 qui institue une exigence de réciprocité). En l'absence d'énumération dans le projet, il appartiendra aux autorités constituées chargées d'appliquer la Constitution de définir précisément l'étendue des droits politiques.
8 Voy. spécialement mais pas exclusivement les articles 17 à 22.
9 Art. 17.
10 Art. 18.
11 Art. 19.
12 Art. 29.
13 Art. 23.
14 Art. 37.
15 Art. 39.
16 Art. 40.

respect de l'esprit de liberté qui imprègne le projet. Ceci pose évidemment le problème de l'effectivité de l'indépendance du juge dont le courage et l'interprétation qu'il donne aux lois infléchiront les pratiques étatiques dans le sens d'une protection accrue des droits fondamentaux et des libertés publiques.

D'autre part, certaines dispositions sont plutôt programmatiques, conçues comme un guide d'action des pouvoirs publics et comme un programme général dont le constituant entend doter les parlements et gouvernements qui seront appelés à se succéder.

Ces droits fondamentaux (droit à la santé[1], au travail[2], au logement, à l'eau potable, à l'énergie électrique[3], …) peuvent être interprétés comme empêchant les pouvoirs publics d'adopter des normes qui seraient perçues comme des régressions par rapport au droit actuel (effet «cliquet»), et les incitent, de ce fait, à progresser dans ces domaines en indiquant des buts vers lesquels il leur incombe de tendre, sans pour autant constituer des obligations de résultat.

En ce qui concerne plus particulièrement la représentation politique des femmes dont l'article 14 affirme qu'elle doit être équitable et que l'État garantit la mise en œuvre de la parité dans les institutions nationales, provinciales et locales, une précision paraît indiquée.

Cette disposition nécessite à l'évidence des mesures d'application et, dans l'attente, fait peser sur les institutions compétentes une obligation de se doter des moyens adéquats afin de se rapprocher de cet objectif. Une limite s'impose toutefois qui tient au caractère démocratique du régime politique et au caractère représentatif des institutions : jamais les normes adoptées ne pourront avoir pour effet de modifier la composition des organes représentatifs du corps électoral en ayant recours à des mécanismes qui aboutiraient à désigner aux mandats à pourvoir d'autres personnes que celles élues au suffrage universel[4].

Il est également à noter qu'aucune disposition n'abolit explicitement la peine de mort contrairement à ce qu'avait annoncé le

---

1 Art. 47.
2 Art. 36.
3 Art. 48.
4 La nécessité d'interpréter l'article 14 à la lumière de ces principes énoncés notamment aux articles 1er, 5 et 90 est renforcée par l'article 220 qui frappe d'irrévisabilité absolue les fondements démocratiques de l'État (voy. *infra*).

Comité international d'accompagnement de la Transition (CIAT). Toutefois, dans la mesure où le projet n'évoque pas non plus l'existence de la peine de mort, son abrogation pourra être le fait d'une intervention législative ordinaire et ne nécessitera pas de mettre en œuvre le lourd processus de révision constitutionnelle.

Enfin, à la suite des droits individuels et collectifs reconnus par le projet, le constituant a tenu, après avoir rappelé l'importance du respect dû par chacun au respect du Droit[1], à énumérer les devoirs qu'imposent à chaque congolais en raison de leur appartenance à la Nation[2].

5. L'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif – le régime politique

Les dispositions qui concernent le Président de la République ainsi que celles qui régissent l'équilibre des pouvoirs exécutif et législatif entre eux et entre les branches qui les composent figurent parmi celles dont l'enjeu politique immédiat fut le plus perceptible au cours du travail de rédaction du projet.

Les grands axes du projet tendent vers la recherche d'une certaine stabilité. Le nouvel ordre politique appelle avant tout la mise en place d'un régime démocratique fondé sur un ordonnancement constitutionnel assurant la séparation effective des pouvoirs en même temps que leur collaboration afin d'éviter, d'une part, toute concentration de pouvoir entre les mains d'un seul organe et, d'autre part, tout blocage préjudiciable du régime en cas d'absence de collaboration judicieuse entre ces pouvoirs.

Chaque Congolais se rappelle les conséquences que peut avoir la destitution mutuelle des personnalités politiques principales de l'État. Les Congolais savent également que la concentration excessive du pouvoir dans les mains d'une seule personne peut mener à des dérives extrêmement néfastes.

La réponse que le projet a apportée à cette expérience n'est pas la suppression de la fonction de Premier ministre, ni la réduction des pouvoirs du chef de l'État à quelques formalités symboliques, mais l'exclusion de la possibilité de destitution de l'un par l'autre et

---

1 Art. 62.

2 Voy. les articles 63 à 67 qui visent à renforcer l'unité de la République, son intégrité territoriale et la solidarité nationale.

l'instauration au sommet de l'État de deux fonctions dotées toutes deux de pouvoirs réels, qui se distinguent les uns des autres et qui exigent une collaboration étroite[1]. Cette option est confortée par les résultats de la «consultation populaire» organisée par le Sénat[2].

Ainsi, le projet vise à instaurer un équilibre au sommet de l'État entre, d'une part, le Président de la République jouissant d'une légitimité populaire et, d'autre part, le Premier ministre nommé par le Président de la République[3] mais responsable devant l'Assemblée nationale[4].

Après bien des débats, le constituant a décidé que le Président devait être âgé de trente ans au moins[5] et qu'il serait élu au suffrage universel[6] pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois[7].

L'on assiste aussi à une certaine formalisation de la période au cours de laquelle le chef de l'État procède à des consultations en vue de nommer un chef du Gouvernement qui devra bénéficier d'un soutien parlementaire[8].

Le Président de la République ne peut pas révoquer le Premier ministre[9]. Il dispose aussi bien de pouvoirs propres que de pouvoirs qu'il partage avec le Premier ministre[10]. Le Premier ministre, chef du

---

1 Évidemment, les dispositions constitutionnelles qui n'ont pas encore été confrontées à l'épreuve du temps ne peuvent donner aucune orientation certaine quant au fonctionnement réel des institutions. Celui-ci dépendra de multiples paramètres dont la personnalité et la capacité de négociation des animateurs des institutions ainsi que de la manière dont sera constituée la majorité parlementaire.

2 Au cours du deuxième semestre de l'année 2004, les sénateurs s'étaient en effet donnés pour mission d'organiser dans leur circonscription respective des débats rassemblant des groupes cibles de la population congolaise afin de recueillir le sentiment de celle-ci sur les grandes questions institutionnelles.

3 Art. 78.

4 Art. 147.

5 Art. 72.

6 L'élection comporte un ou deux tours selon qu'une majorité absolue a ou n'a pas été atteinte lors du premier tour (art. 71).

7 Art. 70. Notons que les Présidents de la nouvelle République deviendront sénateurs à vie dès leur sortie de charge (art. 104, al. 6).

8 Après avoir affirmé que le Premier ministre était nommé au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci, l'article 78 précise que «Si une telle majorité n'existe pas, le Président de la République peut confier une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier une coalition». Cette mission est de trente jours renouvelable une seule fois.

9 Art. 78 al. 1er et 4 (*a contrario*).

10 L'art. 79, dern. al. dispose que les ordonnances présidentielles sont contresignées par le Premier ministre à l'exception de celles prévues aux art. 78, al. 1er (nomination du Premier ministre), 80 (investiture des Gouverneurs et Vices-Gouverneurs de province), 84 (décorations et grades dans les ordres nationaux) et 143 (déclaration de guerre).

Gouvernement, conduit la politique de la nation. Ainsi, le Président préside le Conseil des ministres[1] et le Premier ministre gouverne.

Les mécanismes porteurs de conflits potentiels sont rationalisés dans un sens qui puisse permettre aux institutions non seulement de collaborer mais aussi de s'équilibrer et de se contrôler réciproquement. En effet, si le Gouvernement est institué comme le maître de la conduite de la politique de la Nation, la définition de cette politique se fait en concertation avec le Président de la République[2].

Le contrôle du Gouvernement est essentiellement exercé par l'Assemblée nationale. Les députés peuvent le sanctionner collectivement par l'adoption d'une motion de censure. Ils peuvent en outre mettre en cause la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement par une motion de défiance[3]. Le Président de la République peut quant à lui dissoudre l'Assemblée nationale en cas de crise persistante avec le Gouvernement[4].

Le projet prévoit les matières réservées à la loi et le degré de précision que celle-ci doit revêtir[5], ce qui limite d'autant la capacité normative de l'exécutif (sans préjudice de la possibilité pour le Gouvernement de solliciter du Parlement le droit d'intervenir par «ordonnances-lois» dans ces domaines[6]) mais la laisse intacte en dehors des matières énumérées[7].

Lorsqu'une loi est votée par le Parlement, le Président la promulgue[8]. Il est à relever que si le Président reste en défaut de promulguer la loi, celle-ci pourra être réputée promulguée après l'écoulement d'un certain délai. Ce mécanisme permet donc au chef de l'État de refuser la promulgation d'une loi qui contrarierait sa

---

1 Art. 79.
2 Art. 91.
3 Art. 147. Voy. ég. art. 146 qui traite du cas où, après une délibération du Conseil des ministres, le Premier ministre engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme, une déclaration de politique générale ou le vote d'un texte.
4 Art. 148.
5 Voy. art. 122 (la loi fixe les règles de ces matières) et 123 (la loi fixe un cadre). La Constitution appelle aussi l'intervention de la loi dans de nombreuses dispositions particulières.
6 Art. 129. Cette possibilité est entourée de précautions. Elle n'est envisageable qu'en cas d'urgence, dans des matières limitées, pour une période déterminée. En outre, une ratification parlementaire est nécessaire.
7 Voy. art. 128 et la possibilité de modifier la loi intervenue dans ces matières par décret si, à la demande du Gouvernement, la Cour constitutionnelle reconnaît leur caractère réglementaire.
8 Art. 79, al. 2.

conscience tout en sauvegardant les prérogatives du Parlement[1].

Le projet prend également soin d'encadrer les moyens d'action dont le Pouvoir exécutif dispose en cas d'état d'urgence ou d'état de siège et de formaliser la manière de constater ces états dans le respect des prérogatives du Pouvoir législatif[2].

En outre, un autre type d'équilibre est instauré entre les deux chambres du Parlement. Les textes législatifs doivent en effet être approuvé à la fois par l'Assemblée nationale, composée de députés élus directement au suffrage universel[3], et le Sénat, émanation des assemblées provinciales[4], ce qui, de ce point de vue, fait de la RDC un système bicaméral parfait[5].

Le constituant a également prévu des procédures particulières dans des matières importantes[6] qui doivent faire l'objet d'une loi organique. Dans ces hypothèses, l'on peut notamment retenir qu'il est indispensable de recueillir un vote à la majorité absolue des membres qui composent les deux chambres du Parlement ainsi que l'obligation de soumettre le texte à la Cour constitutionnelle[7].

Mentionnons enfin que dans des hypothèses spécifiques, les deux chambres du Parlement se réunissent en Congrès[8].

6. Le Pouvoir judiciaire

Le corps de règles relatif au Pouvoir judiciaire constitue assurément un élément capital du nouvel équilibre constitutionnel et une garantie essentielle de sa pérennité.

---

1 Art. 140.
2 Voy. spéc. art. 144 et 145. *Adde*, concernant l'état de guerre *sensu stricto*, art. 143.
3 Art. 101.
4 Art. 104. Les sénateurs sont élus au second degré par les assemblées provinciales mais ils ne doivent pas nécessairement en faire partie. La disposition précise également : «*Le sénateur représente sa province, mais son mandat est national*» (comp. art. 101, al. 4 : «*Le député national représente la nation*»).
5 Art. 134, al. 1er.
6 Voy. art. 2, 3, 8, 10, 49, 150, 152, 153, 155, 156, 160, 169, 177, 179, 181, 186, 191, 192, 194, 196, 200, 210, 211, 212, 222. *Adde*, art. 125.
7 Art. 129.
8 Art. 119 (révision de la Constitution ; autorisation de la proclamation de l'état d'urgence, de siège et de la déclaration de guerre ; audition du discours annuel du Président ; désignation de trois membres de la Cour constitutionnelle) et art. 166, auquel l'art. 119 ne fait pourtant pas référence, (poursuite et mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre).

Le projet affirme l'indépendance du Pouvoir judiciaire[1] dont les membres sont en règle[2] nommés, promus et révoqués par le Président de la République[3] sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature[4], désormais composé exclusivement de magistrats[5].

En ce qui concerne les magistrats du siège, il ressort toutefois tant des dispositions qui prévoient leur indépendance[6] et leur inamovibilité[7] que des attributions du Conseil supérieur de la magistrature (notamment en matière disciplinaire[8]) que, nonobstant les termes de l'article 82, une révocation ne pourrait être envisagée que pour manquements graves et objectivement constatés aux devoirs de leur charge. Il appartiendra à la loi organique fixant le statut des magistrats[9] de préciser ce point.

Le projet opte résolument pour une dualité d'ordres juridictionnels. Les juridictions judiciaires, chapeautées par la Cour de cassation, coexistent avec un ordre de juridictions administratives dont le Conseil d'État constitue le sommet. Le constituant n'a pas jugé opportun de définir lui-même de manière générale les attributions des deux ordres de juridictions et a confié cette mission au législateur organique[10]. Celui-ci sera toutefois tenu de respecter la compétence reconnue au Conseil d'État comme juge de la légalité des actes administratifs pris par les autorités administratives[11].

Le projet introduit une vision large de la notion de «Pouvoir judiciaire»[12] puisqu'elle recouvre tant les juridictions des ordres judiciaire[13] et administratif que la Cour constitutionnelle, par ailleurs chargée de trancher les conflits relatifs à l'attribution d'un litige à l'un

---

1 Art. 149.
2 Le statut des membres de la Cour constitutionnelle fait l'objet de dispositions spécifiques (voy. art. 158-159 et *infra*).
3 Art. 82.
4 Sa composition pourrait en faire un organe pléthorique, paralysé d'office et dont le fonctionnement serait rendu quasi-impossible.
5 Art. 152.
6 Art. 149 et 151.
7 Art. 150, al. 3.
8 Art. 152, al. 4.
9 Art. 150, al. 3.
10 Art. 153, dern. al. et 155, dern. al.
11 Art. 155, al. 1er. Voy. ég. les privilèges de juridictions établis par l'art. 153, al. 3 qui instituent, par dérogation à l'alinéa 2, la Cour de cassation comme juge du fond en matière pénale.
12 Voy. art. 149 *sv*.
13 Cette notion inclut tant les juridictions civiles que militaires dont le statut spécifique a toutefois nécessité une disposition distincte (art. 156).

ou l'autre ordre de juridictions[1].

La Cour constitutionnelle se voit dotée de prérogatives considérables, tant dans sa fonction première de juge de la constitutionnalité des lois[2], des traités[3] et des règlements[4] qu'en ce qui concerne l'interprétation de la Constitution[5], la répartition des compétences entre les différents pouvoirs ou niveaux de pouvoir de l'État[6] ainsi que le contentieux électoral et référendaire national[7]. La Cour constitutionnelle est également le juge pénal du chef de l'État et du Premier ministre[8].

Sa composition reflète également un certain équilibre puisque, sur les neuf membres, tous nommés par le Président de la République, trois le sont selon son propre choix, trois sont présentés par le Parlement réuni en congrès et trois sont présentés par le Conseil supérieur de la magistrature. Le mandat est de neuf ans non renouvelable. En outre, si six membres doivent être des juristes provenant de la magistrature, du barreau ou de l'enseignement universitaire, aucune condition particulière d'expérience professionnelle n'est posée pour les trois autres qui pourront donc être choisis en fonction d'autres critères[9].

Un contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois organiques est systématiquement organisé[10] tandis qu'il est facultatif pour les lois ordinaires[11] ainsi que pour les traités et accords internationaux[12]. Un contrôle *a posteriori* est en outre prévu pour les lois et règlements, soit en dehors de tout autre litige[13], soit par la voie d'une question préjudicielle déférée d'office ou à la demande d'une partie dans le cadre

---

1 Art. 161, al. 4. Il s'agit là du seul recours ouvert par le projet de constitution contre un arrêt du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. La loi visée au dernier alinéa de cet article devra, entre autres, prévoir quelle sera l'éventuelle incidence d'un arrêt de la Cour constitutionnelle déclarant sans juridiction un ordre juridictionnel qui a connu du litige : l'affaire sera-t-elle renvoyée devant la juridiction adéquate ou une nouvelle procédure devra-t-elle être introduite ? Dans ce dernier cas, les délais impartis aux parties pour agir auront-ils été interrompus ?

2 Art. 160 et 162.

3 Art. 216.

4 Art. 162.

5 Art. 161, al. 1er.

6 Art. 161, al. 3.

7 Art. 161, al. 2.

8 Art. 164 *sv*.

9 Art. 158.

10 Art. 160, al. 2.

11 Art. 139 et 160, al. 3.

12 Art. 216.

13 Art. 162, al. 2.

d'un litige pendant devant une juridiction[1].

Cette possibilité conférée à toute partie ou juridiction de saisir la Cour constitutionnelle risque de l'encombrer considérablement et, partant, de retarder le jugement des litiges. Il est à noter que le texte soumis au Sénat par le collège d'experts prévoyait quant à lui de limiter cette possibilité aux litiges pendant devant la Cour de cassation et le Conseil d'État[2]. Le constituant n'a pas retenu cette limitation et a ouvert les portes de la Cour constitutionnelle beaucoup plus largement.

Pour que le système conçu puisse être mis en œuvre de manière concrète et efficace, ces dispositions nécessitent des lois d'application[3], qu'elles soient appelées explicitement par le constituant ou que leur nécessité résulte du caractère lapidaire du texte constitutionnel[4].

7. Les provinces

Point n'est besoin d'insister sur l'importance de l'institution provinciale dans l'architecture constitutionnelle et l'équilibre qu'elle contient.

Les provinces sont énumérées dans le projet mais leurs limites devront être fixées par une loi organique[5]. L'article 226 repousse cependant à trois ans après la mise en place des institutions constitutionnelles l'effectivité des nouvelles provinces. Ceci ne veut pas dire que les compétences accordées aux provinces et leurs conséquences budgétaires seront repoussées d'autant. On pourrait en effet imaginer que les institutions provinciales actuellement en fonction s'emparent des compétences prévues dans le projet et les cèdent après trois ans aux nouvelles entités telles qu'elles seront définies par une future loi organique.

Les députés provinciaux sont, pour neuf dixièmes, élus au suffrage universel direct, et, pour un dixième au maximum, cooptés parmi les chefs coutumiers par les élus directs. Leur mandat est de cinq ans renouvelable[6]. L'assemblée provinciale qu'ils composent est

---

1 Art. 162, al. 3 et 4.
2 Art. 153 des «Propositions du Collège des experts à la Commission constitutionnelle du Sénat de la République Démocratique du Congo», 4 janvier 2005.
3 Art. 161, dern. al.
4 Art. 162.
5 Art. 2.
6 Art. 197.

l'organe délibérant de la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux.

Le Gouvernement provincial est composé du Gouverneur, du Vice-Gouverneur et d'au plus dix ministres provinciaux. Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur, lui-même élu pour un mandat de cinq ans – renouvelable une fois – par les députés provinciaux et investi par ordonnance du Président de la République[1]. L'Assemblée provinciale peut relever de leur fonction les membres du Gouvernement provincial, individuellement ou collectivement. L'article 198 du projet instaure donc bien une responsabilité politique de l'exécutif provincial devant le délibératif provincial.

La répartition des compétences se présente de manière semblable à celle de la Constitution de 1964, c'est-à-dire dans une énumération de compétences qui sont ou de la compétence exclusive du pouvoir central, ou de la compétence exclusive des provinces, ou encore de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces[2]. L'énumération détaillée des compétences pourrait poser problème à l'avenir quant à leur définition précise et à leur contenu spécifique, notamment dans les domaines où l'évolution est continue, par exemple les télécommunications.

L'article 205 pose en principe que ni une assemblée provinciale ne peut empiéter sur les compétences centrales ni l'Assemblée nationale ou le Sénat sur les compétences provinciales. Cependant, une délégation de pouvoir de l'Assemblée nationale ou du Sénat vers les provinces ou d'une assemblée provinciale vers le pouvoir central peut être opérée. Cette délégation est valable jusqu'à sa révocation par le pouvoir cédant ; les règles adoptées sur cette base restant d'application jusqu'à ce que de nouvelles règles aient été adoptées. En ce qui concerne les compétences concurrentes, la législation nationale prime sur la législation provinciale et toute loi provinciale incompatible avec les lois et règlements nationaux est nulle et abrogée de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité.

Ces règles devraient permettre d'éviter, dans la mesure du possible, que l'énumération longue et précise des compétences respectives ne pose trop de problèmes pratiques.

---

1 Voy. art. 80 et 198.
2 Art. 201 *sv*.

8. L'autorité coutumière

Dans le contexte sociopolitique congolais, l'autorité coutumière est une institution à part entière qui joue un rôle prépondérant tant au niveau politique que social.

Depuis la fin des années nonante et la période des deux guerres, la République Démocratique du Congo est dotée d'institutions politiques dont la légitimité est contestée. Dans ce contexte, il est indéniable que l'autorité traditionnelle passe pour le seul pouvoir à même de se prévaloir d'une certaine légitimité tirée, notamment, des règles non-étatiques qui la régissent.

C'est pourquoi il a paru important pour le constituant de consacrer[1] l'autorité coutumière dans la loi fondamentale. La disposition l'entérinant[2] spécifie qu'elle est dévolue conformément à la coutume locale, pour autant, précise le texte, que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Par ailleurs, tirant les enseignements des conflits communautaires, tribaux et ethniques qui ont secoué le pays, le texte du projet recommande à l'autorité coutumière de promouvoir l'unité et la cohésion nationales[3]. Ici, le souci du constituant est de faire de cette institution l'un des principaux acteurs de la politique de réconciliation nationale indispensable en période de post-conflit.

9. Les relations internationales

Les relations internationales constituent le domaine par excellence pour lequel, traditionnellement, le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant, sans pour autant échapper à tout contrôle. Aussi, le projet confie au Président de la République une compétence exclusive pour ratifier les traités et accords internationaux. Les accords internationaux non soumis à ratification sont quant à eux conclus par le Gouvernement

---

1 Cette consécration constitutionnelle de l'autorité coutumière ne constitue pas une innovation. En effet, la Loi fondamentale provisoire du 19 mai 1960 relative aux structures, en ses articles 87, 119, 120 et 121, s'était déjà préoccupée des chefs coutumiers en disposant que certains parmi eux soient cooptés en qualité de sénateurs.

2 Art. 207.

3 Dans la loi qui organisera l'autorité coutumière, le législateur pourra faire des grands pas, comme au Burundi et au Rwanda, en prévoyant le Conseil de l'unité nationale où les chefs coutumiers se retrouveront à des échéances fixes pour évaluer l'état de l'unité nationale et faire des propositions pour une meilleure entente.

selon des modalités particulières[1]. L'approbation ou la ratification est soumise à une habilitation législative préalable dans une série d'hypothèses[2] et à un référendum dans le cas d'une modification des frontières congolaises[3].

La place des traités et accords internationaux dans la hiérarchie des normes fait l'objet de plusieurs dispositions.

Une saisine particulière de la Cour constitutionnelle est prévue qui devrait tendre à éviter les conflits entre traités et Constitution[4] mais demeure facultative.

Le projet dispose par contre explicitement que les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois[5].

Toutefois, deux tempéraments nuancent fortement le caractère absolu de cette affirmation. D'une part, le projet place au rang des instruments qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi, ceux qui modifient les dispositions législatives[6]. D'autre part, l'article 153, alinéa 4 du projet dispose que les Cours et Tribunaux civils et militaires appliquent les traités pour autant qu'ils soient conformes aux lois, ce qui signifie, *a contrario*, qu'ils peuvent les écarter en cas de contrariété. Cette réserve n'est pas prévue en ce qui concerne les juridictions administratives, ce qui génère une certaine dissymétrie.

En outre, une disposition particulière prévoit expressément que des abandons de souveraineté sont possibles par la voie de traités ou accords d'association conclus en vue de promouvoir d'unité africaine[7].

---

1 Art. 213.
2 Art. 214, al. 1er.
3 Art. 214, al. 2. Voy. sur la problématique des frontières des États africains KABAMBA (B.), «Frontières en Afrique centrale : gage de souveraineté ?», in *Fédéralisme-Régionalisme*, 2003-2004, p. 99 *sv*.
4 Art. 216. Si la norme internationale est déclarée contraire à la Constitution, sa ratification ou son approbation ne pourra intervenir qu'après une révision constitutionnelle. Cette disposition était nécessaire pour permettre de déférer un traité ou un accord international à la Cour constitutionnelle lorsqu'une loi d'assentiment n'est pas requise.
5 Art. 215. Cette disposition réserve le cas où l'autre partie n'appliquerait pas le traité ou l'accord.
6 Voy. *supra* et art. 214, al. 1er.
7 Art. 217.

10. La procédure de révision constitutionnelle

La procédure de révision constitutionnelle a été conçue en fonction des spécificités congolaises et doit être lue à la lumière de ces réalités. Elle garantit la stabilité des institutions démocratiques en l'affectant d'une assez grande rigidité.

Ces deux lignes directrices expliquent les choix fondamentaux qui ont été opérés : l'initiative de la révision appartient au Président, au Gouvernement, à chacune des Chambres à l'initiative d'au moins la moitié de ses membres mais aussi à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100 000 personnes s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres[1].

La constitution, rempart des libertés et de la démocratie, trace les règles guidant l'action de certaines autorités constituées dans des situations exceptionnelles qui menacent l'intégrité du territoire national ou mettent les institutions républicaines en danger. Il convient d'éviter la passion des débats que peut susciter une révision constitutionnelle dans ces moments qui réclament plus que d'autres l'unité nationale et la cohésion du corps social.

C'est pourquoi aucune révision ne peut intervenir durant l'état de guerre, d'urgence ou de siège. En outre, le rôle éminent du Président de la République dans la procédure de révision se justifie par la confiance que le peuple tout entier lui a témoignée. Il y a donc également lieu d'exclure la possibilité d'une révision lorsque, en cas de vacance, ses pouvoirs sont exercés par le Président du Sénat[2].

En outre, le projet frappe d'irrévisabilité absolue un certain nombre de principes qui touchent à l'essence même du régime politique[3]. Au vu de son objectif et du caractère fondamental de ce qu'elle a pour objet de sauvegarder, tant l'esprit général du système constitutionnel que la manière dont les articles organisant la révision

---

1 Art. 218.

2 Art. 219.

3 Art. 220. Il s'agit de la forme républicaine de l'État, du suffrage universel, de la forme représentative du gouvernement, du nombre et de la durée des mandats du Président de la République, de l'indépendance du Pouvoir judiciaire, du pluralisme politique et syndical, des droits et libertés de la personne ainsi que des prérogatives des provinces et des entités décentralisées. Comp., en France, sur ce que recouvre la notion de «République», VIOLA (A.), *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 2002.

sont conçus empêchent que cette disposition puisse elle-même faire l'objet d'une quelconque modification[1].

Le caractère très général de la disposition prévoyant la possibilité de soulever une exception d'inconstitutionnalité contre n'importe quel acte[2] permet également à la Cour constitutionnelle, saisie dans le cadre d'un litige pendant devant une juridiction, d'assurer le respect des règles de révision constitutionnelle.

11. Les dispositions transitoires et finales

La Constitution qui aura été soumise à l'approbation populaire remplacera la Constitution de la Transition et entrera en vigueur dès sa promulgation par le Président de la République en fonction durant la Transition. Par la promulgation, le chef de l'État prendra acte, le cas échéant, du résultat positif du référendum organisé, rien de plus. Cette promulgation interviendra immédiatement après la connaissance officielle du résultat[3].

L'entrée en vigueur de la Constitution frappera de caducité toutes les normes législatives ou réglementaires qui y sont contraires[4]. Ces normes ne pourront donc plus recevoir aucune application. En cas de contestation, le litige pourra être soumis aux juridictions compétentes

---

1 Cette disposition est inspirée de l'article 89 de la Constitution de la Ve République française. En France, certains auteurs ont soutenu que la disposition instituant l'irrévisabilité pouvait elle-même être révisée ce qui rend possible, dans un deuxième temps, la révision des dispositions initialement visées (voy. DEBBASCH (C.), PONTIER (J.-M.), BOURDON (J.) et RICCI (J.-Cl.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4e éd., Paris, Economica, 2001, p. 616). Cette position a été combattue par d'autres auteurs qui y voient une manière d'interdire le principe même de l'irrévisabilité puisque, si une autre disposition interdisait de réviser l'article qui institue l'interdiction, elle pourrait également être révisée, le raisonnement pouvant être poursuivi à l'infini (voy. FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), MESTRE (J.-L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.) et SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, Dalloz, p. 138). Aucune norme juridique ne limitant la liberté du constituant originaire quant au degré de rigidité (fût-il absolu) qu'il entend conférer aux dispositions qu'il édicte, la seconde conception peut prévaloir. Par contre, en fonction du principe d'autonomie permanente des collectivités politiques, le principe de révisabilité est, de fait, toujours concevable, au moins au second degré, puisque la souveraineté de tous «ne saurait être la propriété d'une génération» (voy. GAUCHET (M.), *La Révolution des pouvoirs*, Paris, Gallimard, 1995, p. 280).

2 Art. 162, al. 1 et 3. Pour ce mode de saisine de la Cour constitutionnelle, le texte ne prévoit aucune restriction selon le type d'acte.

3 Art. 229.

4 Art. 221 *a contrario*.

qui pourront interroger la Cour constitutionnelle par la voie d'une question préjudicielle[1].

Les dispositions finales et transitoires prévoient également que les provinces, telles qu'énumérées par l'article 2 du projet, constituent les circonscriptions électorales des sénateurs de la première législature[2] mais que ces provinces nouvellement définies deviendront fonctionnelles endéans trente-six mois suivant l'installation effective des nouvelles institutions politiques[3]. Dans l'attente, la RDC reste composée, outre la ville de Kinshasa, de dix provinces[4].

La décentralisation telle qu'elle est envisagée par le projet est donc légèrement différée, à tout le moins sur le plan de la délimitation territoriale des provinces (voy. *supra* en ce qui concerne l'exercice des compétences).

De manière réaliste, le remplacement progressif des institutions de la Transition par les institutions de la Troisième République est organisé de sorte que les institutions nouvelles succèdent aux anciennes auxquelles elles correspondent dès qu'elles auront été composées et que les normes nécessaires à leur fonctionnement auront été adoptées[5]. Cette règle permettra d'assurer la continuité de l'État, des institutions et du service public.

12. Conclusion

Quelles que puissent être les qualités rédactionnelles d'une constitution, il appartiendra toujours aux hommes et aux femmes qui sont appelés à servir au sein des institutions et des organes constitutionnels de remplir leur fonction dans l'intérêt exclusif de la nation et des citoyens qui la composent. La Constitution ne peut que favoriser le fonctionnement d'un État de droit. Ce sont les hommes et les

---

1 Voy. *supra*.

2 Art. 227. Cette disposition était indispensable afin de combiner la mise en œuvre différée de la dévolution de certaines compétences aux provinces et la nécessité de composer des assemblées provinciales sur la base du nouveau découpage territorial pour permettre l'élection des premiers sénateurs (voy. art. 104).

3 Art. 226, al. 1er.

4 Art. 226, al. 2.

5 Art. 222. Dans la mesure où elles sont issues d'une Cour unique durant la Transition, le projet consacre une disposition spécifique (art. 223) aux trois juridictions suprêmes créées (Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État). La Cour suprême continuera à fonctionner jusqu'à leur installation.

femmes qui rempliront les différentes fonctions instituées et qui assumeront la lourde responsabilité d'exercer leurs compétences de manière à assurer l'épanouissement des citoyens et le développement de la nation.

En dépit de sa longueur, de quelques lourdeurs procédurales et d'autres imprécisions sur les compétences de certaines institutions, l'on peut estimer que le texte proposé qui n'est pas nécessairement une constitution orthodoxe au regard de la science constitutionnelle permettra à la République Démocratique du Congo de se doter des institutions politiques stables et durables qu'elle attend.

Novembre 2005

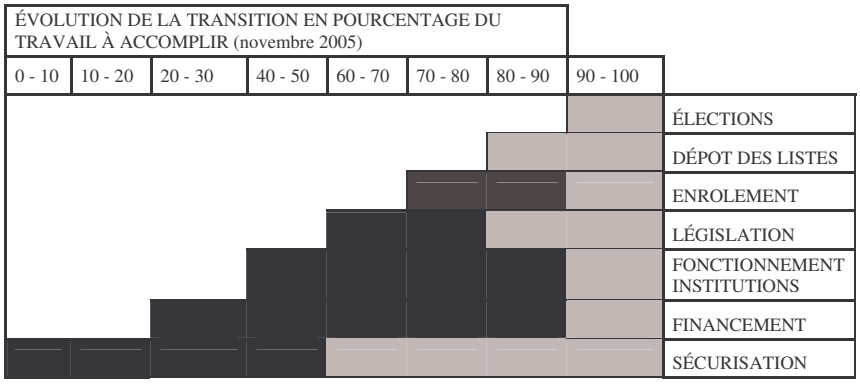
CONCLUSIONS

Dr Bob KABAMBA et Dr Pierre VERJANS
Chargés de cours adjoints à l'Université de Liège

Au cours de ces derniers mois, la principale préoccupation des Congolais semble être la tenue des élections libres, démocratiques et transparentes. Il s'agira des premières élections, depuis celles de 1960. Avant d'atteindre à cet objectif, l'une des questions à se poser est de savoir quel bilan on peut faire de ce qui a été fait et de ce qui reste à accomplir pour achever la délicate période de transition.

Nous pouvons utiliser l'image de l'escalier à construire. On comprend que les marches inférieures doivent être posées pour soutenir les marches supérieures. Nous pouvons représenter en noir les cases indiquant le pourcentage de travail déjà réalisé et en grisé les cases montrant le travail encore à réaliser. Dans l'état actuel du processus de transition, nous pouvons donc considérer que certaines marches ont été posées tandis que d'autres attendent encore la main de l'ouvrier. L'image des marches d'escalier permet de visualiser aussi le fait que chaque étape de la transition ne peut intervenir qu'après le début du travail de l'étage inférieur.

Passons en revue les différents niveaux de travail à réaliser et tentons de mesurer le travail déjà fait.



Graph. : Université de Liège et Gianni Partipilo

Le soubassement de tout système politique est la **sécurisation** et l'organisation militaro-policière. Où en est-on en République Démocratique du Congo à l'heure actuelle ?

Si on part de la signature des accords de Lusaka dans un pays déchiré par les armées intérieures et extérieures, puis à la mise en place des institutions de la transition comme outil de pacification, on peut estimer que la situation de non-guerre entre les ex-belligérants représente déjà une avancée importante, représentant 20 % du travail à accomplir pour réaliser l'ensemble de la transition. Mais, la violence sévit toujours dans certaines régions de l'Est du pays. Les tensions politiques restent, bien entendu. La méfiance est toujours présente mais on n'utilise pas le recours à la force en premier. Lors du séminaire interinstitutionnel organisé à Kinshasa en février 2005, le ministre de la Défense avait projeté pour fin octobre le brassage de quelques 120 000 hommes, indispensables pour sécuriser non seulement le territoire mais également, toutes les opérations du processus électoral. Le travail réalisé dans le cadre du programme de désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion est difficile, profond et continu. Ce travail, on le sait, se fait parallèlement au travail de brassage de l'armée. Double objectif donc : sélectionner les soldats compétents pour les brasser dans l'armée et permettre aux surnuméraires de trouver un autre métier que celui de guerrier ou de bandit de grand chemin. Une part de ce travail a déjà été effectuée mais le brassage avance lentement à cause de la méfiance des ex-belligérants qui renâclent à démobiliser leurs soldats les plus performants. Les centres de brassage reçoivent souvent des jeunes recrues au lieu des anciens combattants. Par ailleurs, Amnesty international[1] a stigmatisé l'autorité politico-administrative de la province du Nord-Kivu qui continue à entretenir une milice forte de 10 000 hommes lourdement armés. Plusieurs mouvements rebelles ougandais et rwandais restent actifs dans cette partie du pays et contribuent à l'insécuriser davantage encore. En conclusion, six brigades de 3200 hommes chacune ont déjà été brassées. La sécurisation n'est donc qu'à moitié réalisée. Les foyers de tensions militaires entretenues dans l'Est du pays, particulièrement dans les Provinces du Kivu, au Nord-Katanga et en province orientale constituent une menace qui pourrait faire déraper le processus électoral. Les forces brassées et

---

[1] «Amnesty international s'inquiète de la montée des tensions au Nord-Kivu», in *Le potentiel*, n° 3541, samedi 1er octobre 2005, p. 3.

intégrées ne sont pas encore en mesure de sécuriser l'ensemble du territoire national. Or, les marches supérieures ne peuvent être posées qu'après les premières phases de sécurisation. À l'heure actuelle, la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) assure le complément de sécurité minimale mais le niveau de sécurisation ne permet pas d'organiser des élections. Le niveau minimal de sécurité pour les élections doit en effet permettre de contrer une éventuelle tentative de coup d'État de la part d'acteurs politiques qui s'estimeraient lésés par les résultats des urnes.

Le **financement**, quant à lui, est assuré par l'État congolais et par les pays donateurs. On sait que sur l'ensemble des quelques 400 millions de dollars nécessaires pour organiser les élections, y compris la sécurité des bureaux de vote et la logistique, il manque encore plusieurs dizaines de millions de dollars. Cette marche est donc, proportionnellement, plus avancée que la marche «sécurité». Cependant, le budget de l'État voté pour 2005 est basé sur un manque d'indépendance de la République Démocratique du Congo puisque près de la moitié des recettes provient de l'aide internationale. Le pays aura donc fort à faire, dans la gestion de la fin de la transition pour retrouver un équilibre économique et budgétaire. Concrètement, le budget électoral proprement dit a été évalué à 285 millions US$. De ces 285 millions, une partie conséquente a été promise : 21 millions devraient venir de fonds propres du gouvernement congolais, 8 millions d'appui budgétaire de la France explicitement destiné au processus électoral, et 200 millions du Fonds d'Appui au Processus Électoral au Congo, APEC en sigle, géré par le PNUD.

De plus, deux autres budgets interviennent dans l'organisation des élections au sens large : l'un pour la logistique, l'autre pour la sécurisation des opérations. Le coût de la logistique est évalué à 103 millions, qui proviennent d'une augmentation pour ce faire du budget de la MONUC. Le coût de la sécurisation des opérations est quant à lui estimé à 43 millions US$, dont 24 millions, soit plus de la moitié, ont d'ores et déjà été trouvés. 11,5 millions US$ ont été promis par la Commission européenne, 2,5 millions US$ des Pays-Bas et 8 millions US$ de la Grande-Bretagne.

En conclusion, au fur et à mesure des progrès dans le processus de préparation des élections, il semble garanti que les fonds nécessaires seront trouvés. Ainsi, on peut donc estimer que cinq sixièmes de la marche est posée et ce dernier effort doit être possible.

Le **fonctionnement des institutions** s'avère à l'heure actuelle difficile, demandant encore la médiation de l'aide internationale. L'espace présidentiel, cet assemblage «4+1» composé de dirigeants à juste titre méfiants les uns vis-à-vis des autres fonctionne malgré tout. Le gouvernement se trouve dans la même situation de méfiance généralisée. Cependant, il ne faut pas oublier qu'à force de travailler ensemble, les risques de reprise de la guerre diminuent puisque les institutions reprennent leur poids et que l'avantage comparatif du recours aux armes s'éloigne avec la démobilisation même partielle et la pression constante de la MONUC et du Comité international d'Aide à la Transition. Autre facteur de fonctionnement des institutions : la pression populaire. Cette pression s'accompagne d'une montée de la tension sociale. En effet, en février 2004, suite aux revendications salariales des agents de la fonction publique, le gouvernement congolais avait conclu un accord relatif au barème salarial du personnel de l'administration publique. N'ayant jamais connu le moindre début d'exécution, le climat social s'est tendu à la suite des grèves des enseignants, rapidement suivie par celle des fonctionnaires. Depuis le mois de septembre 2005, toute l'administration publique est à l'arrêt. L'intervention en ordre dispersé des principaux responsables politiques n'a toujours permis de résoudre la crise sociale. La grève se poursuivant, risque de faire déclarer l'année scolaire 2005-2006, année blanche, et contribue à faire monter la tension sociale. De plus, la répartition des mandats dans les entreprises publiques entre les différentes composantes à six mois de l'échéance de la période de transition est analysée par les différents éditoriaux kinois comme une nouvelle illustration de la «politique du ventre» des dirigeants congolais. Ce qui alourdit encore plus le climat social. On peut ici utiliser une autre image : celle de l'étau qui fait pression sur le système politique congolais pour qu'il fonctionne. Les deux mâchoires de cet étau sont constituées de la communauté internationale d'une part et, d'autre part, du peuple congolais qui souhaite ardemment arriver aux élections. Le fonctionnement institutionnel fait sentir cette pression de façon permanente. On peut estimer ici que les trois cinquièmes de cette marche ont été posés.

La **législation** concernant les élections est lente à se mettre en place. Mais le Sénat et l'Assemblée nationale, après les premiers mois de tâtonnements, de recherche de consensus sur les modalités de gestion des conflits internes, produisent maintenant des lois à un rythme de plus en plus rapide. Il reste l'adoption du projet de Constitution par référendum. La loi sur l'amnistie et la loi électorale doivent encore être votées. L'examen de chacun de ces textes prend plusieurs semaines

devant chacune des assemblées. Il ne sert à rien de discuter de la loi électorale tant que la Constitution n'est pas adoptée par référendum. La loi sur la nationalité, la loi sur l'enrôlement et l'identification des électeurs ainsi que la loi référendaire ayant déjà été adoptées, on peut considérer que la moitié du travail législatif est accompli.

On sait que le travail d'**enrôlement** et d'identification des électeurs prendra plusieurs mois. Débuté au mois de juin, l'enrôlement est en cours sur toute l'étendue de la République Démocratique du Congo. Il est pratiquement fini dans certaines provinces comme la ville-province de Kinshasa et le Bas-Congo où plus de 75 % d'électeurs sont enregistrés. Si, l'opération s'est bien déroulée dans ces deux provinces, il en va tout autrement dans le reste du pays. De problèmes logistiques comme le mauvais état des routes, l'absence de moyens de transport ont retardé le processus. Par ailleurs, selon, le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), il y a un total de 377 510 réfugiés congolais se trouvent dans neuf pays d'asile limitrophes de la RDC : Angola (12 958), Burundi (30 000), République centrafricaine (4600), République du Congo (56 452), Rwanda (39 500), Soudan (1500), Tanzanie (152 000), Ouganda (14 000) et Zambie (66 000) qui désirent rentrer pour se faire enrôler. La loi telle que votée ne prévoit pas d'enrôler les Congolais vivant à l'étranger d'où la crainte de réfugiés d'être privés de ce droit fondamental.

Fin novembre, plus de 23,5 millions d'électeurs sont enregistrés. Ce qui constitue une performance si l'on en tient du contexte dans lequel l'enrôlement se déroule[1].

Les deux derniers étages de notre escalier représentent le **dépôt des listes** et les **élections** elles-mêmes. Elles ne pourront être abordées que si les marches précédentes sont complètes et solides. Actuellement, il est bien entendu impossible de prévoir à quel moment précis on pourra y travailler si on souhaite que l'escalier soit solide.

Avance-t-on vers les élections ? Oui, certainement mais les étapes restant à franchir sont peut-être cruciales car pouvant empêcher de rendre la tenue des élections irréversible.

Novembre 2005

---

[1] Commission électorale indépendante, Bureau national des opérations, 27 novembre 2005.

Annexes

L'essentiel de la future Constitution de la République Démocratique du Congo

Texte adopté par le Parlement de la
République Démocratique du Congo en juin 2005

Des dispositions générales

À l'article 1er, la future Constitution consacre quelques principes fondateurs de l'État congolais.

1) La République Démocratique du Congo est proclamée «*État de droit à caractère démocratique*». Ce concept repose sur la mise en oeuvre d'un ordre juridique excluant l'anarchie et l'ordre juridique privé. L'État de droit est fondé sur les principes suivants :

- la consécration de la Constitution adoptée par le peuple comme source première de la légitimité des Institutions ;
- la soumission des gouvernants et des gouvernés à la règle de droit ;
- le choix des gouvernants par le peuple ;
- le contrôle des actes des gouvernants par les représentants du peuple.

2) La Constitution stipule également à cet article que la République Démocratique du Congo est un État uni et indivisible. Cette disposition marque la volonté du constituant de préserver l'unité de la Nation et l'intangibilité de ses frontières, quelle que soit la forme (fédéraliste ou unitariste) de l'État.

3) Le drapeau bleu ciel, orné d'une étoile jaune dans le coin supérieur gauche et traversé en biais d'une bande rouge finement encadrée de jaune a été préféré aux couleurs actuelles à six étoiles pour deux raisons :

- le drapeau frappé de six étoiles symbolisant les six provinces du début de la première République ne correspond plus à la réalité ;
- le drapeau retenu (voir point 3 ci-dessus) est celui adopté par la Constitution de 1964 dite Constitution de Luluabourg, adoptée par le peuple par voie de référendum.

4) Les nouvelles armoiries de la République sont constituées par une tête de léopard encadrée respectivement à gauche et à droite d'une pointe d'ivoire et d'une lance, le tout reposant sur une pierre. Le totem du léopard a été choisi en lieu et place du lion figurant dans les armoiries actuelles pour les raisons suivantes :

- ce totem avait déjà été consacré dans la Constitution de 1964 dite de Luluabourg ;
- le léopard est le symbole du pouvoir dans la plupart des traditions de notre pays.

5) Il est fait obligation à l'État non seulement de **promouvoir les quatre langues nationales** qui sont le kikongo, le lingala, le swahili et le tshiluba, mais aussi de **protéger les autres langues** qui sont les vecteurs, par excellence, de la culture de chacune de nos ethnies du pays.

Du découpage territorial et des entités décentralisées

À l'article 2, la Constitution consacre, outre la ville de Kinshasa, le découpage du pays en 25 provinces comme la Conférence nationale souveraine l'avait également décidé. Ce découpage répond essentiellement au souci du constituant de rapprocher l'administration des administrés.

Les limites des nouvelles provinces correspondent à celles des districts actuels à l'exception de la province du Bas-Congo, rebaptisée province du Kongo Central, dont les districts n'ont pas été érigés en province sur demande expresse des Députés et Sénateurs de cette province.

Cependant, la Constitution donne, par la suite la possibilité à certaines provinces de se former par démembrement ou regroupement de celles qui existent déjà.

Entre temps, prenant en compte les contraintes organisationnelles et logistiques de ce nouveau découpage, le constituant a prévu que les 11 provinces actuelles demeurent en l'état jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau découpage de 26 provinces dans les 36 mois (trois ans) qui suivent l'installation effective des institutions politiques issues des élections.

L'article 3 consacre :

- l'énumération, pour la première fois dans notre pays, des entités territoriales décentralisés dans la Constitution. Ces entités sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ;
- l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques reconnue aux dites entités territoriales décentralisées ;
- la suppression du «district» comme entité territoriale déconcentrée ;
- le retrait de la personnalité juridique au «territoire» rural qui, devenant une entité territoriale déconcentrée comme le fut le district, est chargé de tâches de coordination et d'inspection.

La correspondance des échelons entre les entités territoriales décentralisées urbaines et rurales sera réglée par une loi organique.

De la souveraineté et du pluralisme politique

L'article 5 de la Constitution reconnaît à toutes les Congolaises et à tous les Congolais âgés d'au moins 18 ans révolus le droit d'être non seulement électeurs mais aussi éligibles.

Il est ainsi entendu qu'en dehors des critères d'âge prévus aux articles 72, 102 et 106, respectivement pour les élections présidentielles (30 ans), à l'Assemblée Nationale (25 ans) et au Sénat (30 ans), aucune autre limite d'âge ne peut être fixé pour ce qui concerne l'éligibilité à d'autres mandats électifs.

Le droit d'être électeurs et éligibles reconnu aux jeunes Congolais de 18 ans au moins est une affirmation de la volonté du constituant de prendre en compte le rajeunissement de la classe politique et de la population en général de la République Démocratique du Congo.

Le pluralisme politique reconnu dans notre pays par l'article 6 de la Constitution entraîne, entre autres conséquences, la légalisation du principe du financement public des partis politiques pour leur permettre de jouer un rôle positif qui consiste à renforcer la conscience nationale et l'éducation civique de la population.

Le financement des partis politiques est motivé d'une part par un souci d'équité et, d'autre part, par la nécessité de leur permettre

d'améliorer leurs conditions de travail afin de les rendre aptes à participer efficacement à l'amélioration de la gouvernance.

S'agissant du concept de la souveraineté *stricto sensu*, l'article 9 de la Constitution étend pour la première fois cette notion aux espaces maritimes et aériens de notre pays, ce qui place les institutions de la République, dans l'obligation de mieux défendre les Intérêts Nationaux à ce niveau (cas du littoral de Moanda).

De la nationalité

L'article 10 proclame que la nationalité congolaise est une et exclusive et qu'elle ne peut être détenue concurremment avec aucune autre. Le constituant souligne par cette disposition que nul ne peut être de nationalité congolaise s'il est détenteur d'une autre nationalité.

Pour le moment, tous ceux qui détiennent la nationalité congolaise la gardent et ceux qui veulent l'obtenir pourront la postuler le moment venu.

Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs respectifs du citoyen et de l'État

L'article 14 consacre une innovation presque révolutionnaire, à savoir la parité homme-femme.

Cette disposition engage l'État à garantir aux filles et aux femmes congolaises les possibilités de leur épanouissement par l'accès aux études et aux postes de responsabilités dans les mêmes conditions que les hommes.

L'article 15 énonce, que le viol et les violences sexuelles faite sur toute personne dans l'intention de détruire la famille sont désormais considérés comme des crimes contre l'humanité et donc imprescriptibles (ils peuvent faire l'objet de poursuites pénales sans limite de temps).

Quant à l'article 19, il élargit les droits de la défense à la phase de l'instruction pré juridictionnelle.

L'article 26, contrairement aux dispositions antérieures en la matière, supprime l'autorisation préalable pour l'organisation d'une manifestation, ce qui constitue une importante avancée des droits démocratiques élémentaires en République Démocratique du Congo.

L'organisateur d'une manifestation n'a qu'une seule obligation ; celle d'informer, par écrit, l'autorité compétente.

Étant donné que plusieurs facteurs peuvent être liés à l'organisation d'une manifestation tant du côté de l'organisateur que du pouvoir public, le constituant renvoi toutes les mesures d'applications à une loi.

L'article 27 renforce la vie démocratique et le pouvoir de contrôle sur les gouvernants.

L'article 33 intègre dans l'arsenal constitutionnel congolais les instruments juridiques internationaux ratifiés par la République Démocratique du Congo.

Des droits économiques, sociaux et culturels

L'article 35 de la Constitution innove en ce qu'il fait obligation à l'État de promouvoir les compétences nationales et de protéger les citoyens contre la perte de l'emploi.

Pour des raisons liées à la culture et aux us et coutumes de notre pays, le constituant à travers l'article 40, interdit la pratique de l'homosexualité en ne reconnaissant que le mariage entre personnes de sexes opposés.

L'article 41 répond à la nécessité impérieuse de réprimer avec vigueur la cruelle pratique qui consiste à faire de certains enfants des victimes expiatoires du mal-être ambiant en les maltraitant ou en les abandonnant sous prétexte de sorcellerie, ce qui alimente le phénomène des enfants de la rue.

La Constitution fait obligation aux parents et aux pouvoirs publics d'assurer la protection de l'enfant contre de tels actes qui sont désormais prohibés et punis par la loi.

Les pouvoirs publics sont également tenus de rendre l'enseignement primaire gratuit et obligatoire. D'une part, la Constitution offre une égalité de chance aux jeunes filles et aux jeunes garçons d'accéder aux études primaires et d'autre part, elle fait obligation à tout parent de scolariser ses enfants au niveau primaire faute de quoi, il s'exposerait aux rigueurs de la loi.

Compte tenu de multiples violations des droits de l'homme dans les forces armées, la police nationale et les services de sécurité et de la

complaisance de la plupart des citoyens devant ces abus, l'article 45 de la Constitution fait obligation à l'État d'intégrer dans les programmes d'enseignement et de formation de ces trois corps, le renforcement de la conscience nationale et l'éducation civique plus particulièrement, les droits de la personne humaine.

L'article 49 apporte une innovation par rapport à la Constitution de la transition par le fait qu'il est fait obligation à l'État de :

- prévoir la présence de la personne avec handicap au sein des institutions nationales, provinciales et locales ;
- réhabiliter une des valeurs fondamentales de notre culture à savoir le respect à la personne de troisième âge (vieillards).

Des droits collectifs

En son article 51, la Constitution proclame l'égalité de tous les groupes ethniques y compris ceux qui sont en marge de la société et existent dans notre pays. Ils jouissent tous des mêmes droits et devoirs.

Quant à la notion des minorités, elle est au sens du constituant, liée aux catégories politiques (partis), religieuses, culturelles, sociales et ethniques.

En introduisant le crime de pillage dans la Constitution (article 56) pour désigner les actes de spoliation du patrimoine de l'État par quiconque, personnes physiques ou morales, le constituant a entendu juguler durablement un comportement récurrent dans le tissu sociopolitique congolais au cours des 15 dernières années.

Si l'auteur d'un acte qualifié de pillage est une autorité publique, la Constitution renforce à l'article 57 la sanction pour haute trahison.

L'article 63 ouvre la possibilité d'appeler les Congolais à effectuer un service militaire obligatoire en cas de nécessité et dans les conditions fixées par la loi.

Le constituant a par ailleurs tenu, par l'article 64, à protéger l'ordre constitutionnel ainsi établi contre les velléités politiques d'un individu ou d'un groupe d'individus qui chercherait à prendre le pouvoir par la force.

De l'organisation du pouvoir

Le Président de la République

L'article 70 apporte les innovations suivantes :

- le peuple congolais va élire pour la première fois, depuis l'indépendance du pays son Président au suffrage universel dans une compétition démocratique ;
- la réglementation du mandat du Président de la République par sa limitation à 5 ans renouvelable une seule fois. En d'autres termes, on ne peut exercer les fonctions du Président de la République que deux fois successivement ou avec interruption.

Ce mécanisme permet de favoriser l'alternance dans l'exercice du pouvoir.

Procédure d'élection du Président de la République

La procédure de l'élection du Président de la République est déterminée par l'article 71 de la Constitution qui stipule que le Président est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Par majorité absolue, il faut entendre que lorsqu'un candidat obtient plus de 50 % des suffrages exprimés, il est élu Président de la République.

Si au premier tour aucun de candidat n'obtient plus de 50 % des suffrages, il est alors organisé un second tour. Seuls les deux premiers candidats les mieux positionnés se présentent au second tour de l'élection du Président de la République.

En cas de décès ou d'empêchement des deux candidats retenus au second tour, on prend le troisième placé en ordre utile.

Au deuxième tour, est élu Président de la République le candidat qui aura tout simplement le plus grand nombre des voix par rapport à l'autre.

L'élection présidentielle à deux tours coûte certes plus cher mais elle a été préférée par le législateur pour permettre que le Président de la République soit élu par un grand nombre de citoyens qui lui accorderaient ainsi une large légitimité dans l'exercice de ses fonctions.

L'article 72 consacre l'âge de 30 ans comme âge minimal pour les candidats Président de la République pour deux raisons :

- le rajeunissement de la classe politique ;
- la majorité actuelle de la population congolaise est jeune (plus ou moins 30 ans).

Intérim du Président de la République en cas d'empêchement

La Constitution prévoit en son article 75 qu'en cas d'empêchement, la suppléance du Président de la République est assurée par le Président du Sénat. Cette disposition a été prévue pour éviter les vides juridiques qui donnent lieu bien souvent à des solutions décriées.

Désignation du Premier ministre et investiture des Gouverneurs de provinces par le Président de la République

L'innovation à l'article 78 réside dans le fait que le Président de la République ne nomme pas Premier ministre qui il veut. Il le choisit au sein de la majorité parlementaire à l'Assemblée Nationale.

Dans cette démarche, la majorité ne peut non plus imposer un candidat au Président de la République, ce qui présenterait l'inconvénient d'éroder le prestige et l'autorité de la fonction présidentielle.

L'article 80 prévoit que le Président de la République investit par ordonnance les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs de province élus.

L'investiture du Gouverneur et du Vice-Gouverneur par ordonnance du Président de la République doit être comprise comme une validation de leur pouvoir après leur élection et non une nomination discrétionnaire comme sous la Deuxième République.

Le recours à l'ordonnance du Président de la République est fondé sur le souci de cimenter dans les esprits l'unité nationale de telle sorte que le Gouverneur et le Vice-Gouverneur élus ne confondent pas la province à un mini-État dans un État.

Par ailleurs, le délai de quinze jours a été préconisé en vue de barrer la route à toute manœuvre politicienne dans le chef du Président de la République contre un Gouverneur où un Vice-Gouverneur régulièrement élu.

La conséquence est que si après quinze jours, l'ordonnance d'investiture n'est pas prise, le Gouverneur et Vice-Gouverneur élus sont en droit d'exercer leurs fonctions.

Contreseing du Premier ministre dans certains actes du Président de la République

À l'article 81, le constituant met en place la procédure du contreseing du Premier ministre sur les ordonnances du Président de la République relatives aux nominations à certaines fonctions.

Ce contreseing lie le chef du gouvernement au processus de mise en œuvre de la décision ainsi prise et engage sa responsabilité à l'égard de ladite décision qu'il a l'obligation de défendre devant le Parlement.

Il va de soi qu'une ordonnance présidentielle prise en cette matière sans contreseing du Premier ministre ne serait pas juridiquement valide.

Émoluments (salaire) et liste civile du Président de la République

En distinguant clairement les émoluments du Chef de l'État qui constituent sa rémunération et sa liste civile qui comprend les dépenses relatives au fonctionnement de ses différents services, le constituant a entendu, à l'article 89, instaurer la transparence dans la gestion des finances publiques.

Du gouvernement

L'article 91 consacre, entre autres dispositions, une concertation entre le Gouvernement et le Président de la République en ce qui concerne la définition de la politique de la nation. L'objectif poursuivi est d'assurer la concertation et la collaboration entre un Président de la République élu sur base d'un projet de société et la majorité parlementaire à la tête du gouvernement, laquelle peut être favorable ou non au projet de société susmentionné.

Des dispositions communes au Président de la République et au gouvernement

L'article 96 de la Constitution interdit au Président de la République d'occuper un emploi civil, militaire ou professionnel ou d'exercer des fonctions de responsabilité au sein d'un parti politique. Cette disposition qui oblige le Chef de l'État à se déconnecter des instances dirigeantes de son parti tout en y restant membre à part entière (il peut assister aux réunions de son parti sans publicité) est fondée sur la nécessité de le mettre au-dessus de la mêlée pendant toute la durée de son mandat.

L'article 98 vise la préservation du patrimoine public et la protection du citoyen contre les abus du pouvoir.

Des sanctions sont prévues par l'article 99 contre le Président de la République et les membres du Gouvernement en cas d'abus et les astreint, comme tout citoyen, à payer l'impôt. Il consacre ainsi le renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance.

Du pouvoir législatif

La Constitution prévoit à l'article 101 que les candidats Députés aux différents postes sont présentés par les partis politiques. Ils peuvent aussi se présenter en indépendants.

Le Député qui représente la nation n'est donc pas limité à la défense des seuls intérêts de sa circonscription, de sa province d'origine ou de son parti politique. Il a le pouvoir de parler au nom de l'ensemble du pays.

À l'article 102, les conditions à remplir pour être candidat député sont les suivantes :

- être âgé de 25 ans ;
- être de nationalité congolaise (pas nécessairement d'origine), ce qui veut dire que même ceux qui ont acquis la nationalité peuvent présenter leur candidature à l'Assemblée Nationale pour représenter les intérêts du peuple.

Conformément à l'article 104 de la Constitution, le Sénat est composé de Sénateurs élus et de Sénateurs de droit que sont les anciens Présidents de la République élus.

Les Sénateurs représentent les intérêts des provinces mais ils ont le pouvoir de parler pour l'ensemble du pays.

Ils sont élus au second degré, c'est-à-dire par les députés provinciaux qui, eux, sont élus au suffrage universel direct. Les conditions à remplir pour être candidat sénateur sont les suivantes :

- être âgé de 30 ans ;
- être de nationalité congolaise.

Selon l'article 107 de la Constitution, les Députés et les Sénateurs jouissent de l'immunité civile dans l'exercice de leurs fonctions. Le constituant a ainsi entendu protéger leur liberté d'expression et d'enquête. L'immunité pénale, quant à elle, ne les met pas au-dessus de la loi. En cas d'infraction, ils doivent répondre de leurs actes suivant la procédure de la levée de l'immunité telle que définie par la présente Constitution.

Les dispositions de l'article 110 de la Constitution consacrent la fin du mandat du Député ou du Sénateur qui quitte son parti politique en cours de mandat. Cette disposition tend à dissuader le phénomène décrié du vagabondage politique qui constitue une des causes de l'instabilité des institutions.

Rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

Pour empêcher tout arbitraire dans le chef de ceux qui ont la charge d'élaborer les lois, le constituant détermine à l'article 123 les matières qui relèvent du domaine de la loi.

La plupart des gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays n'ont pas respecté la loi financière en ce qui concerne les délais du dépôt du projet de loi budgétaire devant le Parlement. C'est ainsi que pour la première fois, le constituant, par l'article 126, oblige le gouvernement à déposer le projet du budget dans les délais prévus par la Constitution sous peine d'être démis. L'opposition parlementaire reçoit ainsi un important levier pour jouer son rôle de vigilance.

Cette obligation est contrebalancée par l'exigence faite au parlement d'adopter le projet du budget dans un délai déterminé (au plus tard le 1er février suivant le dépôt), à défaut de quoi, celui-ci sera adopté par le Conseil des ministres et promulgué par le Président de la République.

Dans les articles 130 à 140 de la Constitution, le constituant proclame les principes suivants :

- l'initiative des lois appartient au Gouvernement, à chaque Député et à chaque Sénateur ;
- une loi initiée par le Gouvernement est un projet de loi ;
- une loi initiée par un Député ou un Sénateur est une proposition de loi ;
- les deux chambres ont la même compétence d'examiner et d'adopter une loi en des termes identiques ;
- s'il y a désaccord sur certains points, les deux chambres se retrouvent en une Commission mixte en nombre égal pour résorber les divergences. Si les divergences ne sont pas résorbées, la version finale est celle de l'Assemblée Nationale ;
- après son adoption par les deux chambres, le projet de loi est transmis au Président de la République pour promulgation. Il (Président) peut ne pas être d'accord sur une disposition de la loi. Dans ce cas, il retourne la loi, avec ses observations, aux deux chambres pour une seconde lecture (deuxième examen) ;
- Les deux Chambres peuvent ne pas prendre ces observations en compte pour la deuxième lecture.

La Constitution prévoit en son article 142 qu'une loi adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République ne peut entrer en vigueur que trente jours après sa publication au Journal officiel. Ce délai a été prévu pour permettre à la population de prendre connaissance de la loi.

Avant d'entrer en fonction, le Gouvernement est investi par l'Assemblée nationale.

Aussi, l'article 146 permet à l'Assemblée nationale de mettre en cause le gouvernement tout entier ou un de ses membres par une motion de défiance ou de censure.

Du pouvoir judiciaire

À l'article 149, la Constitution consacre :

- l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs notamment le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ;
- la suppression de la Cour suprême de justice ;

- l'autonomie budgétaire du pouvoir judiciaire.

Aussi pour plus d'efficacité, de spécialité et de célérité dans le traitement des dossiers, les Cours et Tribunaux ont été éclatés en trois ordres juridictionnels à savoir :

- les juridictions de l'ordre judiciaire placées sous le contrôle de la Cour de cassation ;
- les juridictions de l'ordre administratif coiffées par le Conseil d'État ;
- la Cour constitutionnelle.

Cet article interdit la création de tribunaux extraordinaires ou d'exception sous quelque dénomination que ce soit. Car, ce sont des juridictions qui ne garantissent pas la bonne distribution de la justice en ce qu'elles interdisent, entre autres, le droit de recours et les droit de la défense. C'est dans ce cadre que la Cour de sûreté de l'État a été supprimée.

Cependant, les juridictions spécialisées peuvent être créées. C'est l'exemple des tribunaux de commerce, du travail et de l'enfant.

L'article 150, en son alinéa 4, proclame le principe de l'inamovibilité du juge qui voit de la sorte la stabilité de sa carrière assurée. Cela veut dire que le juge ne peut pas être déplacé sans son consentement.

Cette inamovibilité est consacrée pour éviter que le pouvoir exécutif ne puisse se servir de la mutation comme une sanction à l'endroit d'un juge qui aurait rendu un jugement qui ne serait pas favorable à son égard.

Cependant, ils peuvent être déplacés pour une nomination nouvelle ou à leur demande ainsi que par une rotation motivée décidée exclusivement par le Conseil Supérieur de la magistrature.

Les dispositions de l'article 151 renforcent l'indépendance de la magistrature en ce qu'elles interdisent au pouvoir exécutif de donner des injonctions au juge dans l'exercice de sa fonction. De même, le pouvoir législatif ne peut statuer sur les différends juridictionnels ni modifier une décision de justice ni s'opposer à son exécution.

Parmi les autres innovations de l'article 152, on peut retenir les dispositions suivantes :

- pour la première fois ses prérogatives sont consacrées par la Constitution ;

- pour consacrer la séparation de pouvoirs, le Président de la République et le ministre de la Justice ne sont plus membres du Conseil supérieur de la magistrature ;
- auparavant, seuls les Présidents des Cours et les Procureurs près ces Cours faisaient partie du Conseil supérieur de la magistrature. Le Constituant prévoit actuellement au sein dudit Conseil supérieur, la présence de deux magistrats du siège et de deux magistrats du parquet qui jouent pratiquement un rôle de syndicat.

Les juridictions de l'ordre judiciaire

En son article 153, la Constitution réaffirme le principe du privilège de juridiction. Cela veut dire que certaines catégories des responsables ne peuvent être jugées que par des juridictions bien déterminées.

Cette proposition n'a pas été retenue pour les raisons suivantes :

- dans la pratique, la Cour de cassation ne statue pas. Elle procède par le transfert des dossiers entre les Cours et Tribunaux qui relèvent de son contrôle ;
- la Cour de cassation militaire aurait à connaître des jugements et arrêts impliquant des civils complices des militaires. Or, on ne peut pas soumettre les civils aux juridictions militaires généralement caractérisées par une procédure expéditive.

La Cour constitutionnelle

L'article 160 investit la Cour constitutionnelle de pouvoirs de contrôle et de vérification de la conformité des lois à la Constitution et de veiller à leur application.

La Constitution consacre ensuite à l'article 162 une disposition d'avant-garde qui donne le droit à quiconque de saisir la Cour constitutionnelle s'il juge une loi ou un acte réglementaire non conforme à la Constitution.

Contrairement aux Constitutions précédentes qui consacraient l'irresponsabilité du Président de la République qui est en fait une dénégation de l'État de droit, la présente Constitution consacre, à l'article 163, la responsabilité du Président de la République pour les

infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

En d'autres termes, le Président de la République pourra, désormais, répondre de ses actes devant la justice. Il en est de même du Premier ministre.

Le Président de la République et le Premier ministre ne sont pas poursuivis uniquement pour les infractions politiques mais aussi pour les infractions de droit commun. (article 164).

Parmi les infractions pour lesquelles ces deux hauts personnalités de l'État pourront faire l'objet de poursuites pénales, l'article 165 énumère notamment l'«*outrage au Parlement*» et le «*délit d'initié*».

L'infraction d'«*outrage au Parlement*» qui ne concerne que le Premier ministre, seul responsable devant le Parlement, peut être invoquée lorsqu'il (Premier ministre) ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours sur des questions posées par l'une ou l'autre chambre du Parlement sur l'activité du gouvernement ou ne se présente pas devant le Parlement alors qu'il y est invité.

L'article 167 apporte deux innovations :

- lorsque le Président de la République et le Premier ministre sont condamnés pour les infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ils sont déchus de leurs charges par la Cour constitutionnelle ;
- lorsque les infractions sont commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions notamment (ex. : injures publiques, adultère etc.), les poursuites contre le Président de la République et Premier ministre sont suspendues jusqu'à la fin de leurs mandats.

Des finances publiques

La Constitution prévoit à l'article 170 que le Franc congolais a pouvoir libératoire sur toute l'étendue du territoire national. Cela veut dire que nul ne peut être contraint à effectuer des transactions en monnaies étrangères en République Démocratique du Congo.

L'article 174 rappelle le devoir patriotique que constitue pour chaque citoyen le paiement de ses impôts. En effet, seul le respect strict de cette obligation permet à l'État de mobiliser des ressources suffisantes pour faire face à ses multiples tâches. Cependant, le

constituant attire l'attention du contribuable que seuls les impôts établis par une loi peuvent être payés.

Conformément à l'option prise par la présente Constitution en faveur d'une forte décentralisation, son article 175 alloue aux provinces 40 % des recettes à caractère national mobilisées en leur sein, lesquelles seront dorénavant retenues à la source et non rétrocédées.

De la banque centrale

L'article 176 de la Constitution réaffirme l'indépendance et l'autonomie de gestion de la Banque centrale. En d'autres termes, la Banque centrale n'est plus sous la tutelle du Gouvernement dans la réalisation de sa mission.

De la Cour des comptes

La Constitution institue, en ses articles 178, 179 et 180, une Cour des comptes qui relève de l'Assemblée nationale pour le contrôle de la gestion des finances de l'État, des biens publics ainsi que les comptes des provinces.

De la caisse nationale de péréquation

Les provinces et les autres entités territoriales décentralisées dans notre pays n'offrent pas les mêmes possibilités de développement. C'est ainsi que pour assurer la solidarité nationale et corriger l'équilibre de développement entre les provinces et entités, la Constitution crée, à son article 181, une caisse nationale de péréquation.

De la police nationale et des forces armées

Dans ses articles 182 à 194, la Constitution proclame les principes suivants :

- la Police nationale et les Forces armées sont soumises à l'autorité civile locale de la province ou d'une autre entité territoriale décentralisée ;
- elles sont au service de la nation congolaise et non au service d'un individu ou d'un groupe d'individu ;

- les détourner de leurs fins est constitutif du crime de haute trahison ;
- elles sont apolitiques, c'est-à-dire que les membres de la Police et des Forces armées ne peuvent exercer aucune activité politique ;
- bien que les deux corps soient chargées de la protection des personnes et des biens, seule la police nationale est chargée de la protection rapprochée des hautes autorités.

Des provinces

L'article 195 fixe à deux, le nombre des institutions provinciales à savoir :

- l'Assemblée provinciale ;
- le Gouvernement provincial.

La Constitution prévoit en son article 197 que l'Assemblée provinciale décide par voie d'édit, terme équivalent à une loi au niveau du Parlement national.

Cet article proclame également que les députés provinciaux sont soit élus soit cooptés, c'est-à-dire désignés par les autres membres qui composent l'Assemblée nationale. Dans ce dernier cas, les députés provinciaux cooptés ne peuvent dépasser le dixième des membres qui composent l'Assemblée provinciale.

Répartition des Compétences entre le pouvoir central et les provinces

La présente Constitution repartit en trois catégories, les compétences entre le pouvoir central et les provinces. Ces compétences comprennent :

- les matières pour lesquelles le pouvoir central est seul compétent (article 202) ;
- les matières de la compétence concurrente du pouvoir central et de provinces, c'est-à-dire sur lesquelles le pouvoir central et les provinces peuvent, tous deux, légiférer (article 203) ;
- les matières qui relèvent uniquement de la compétence des provinces (article 204).

Du conseil économique et social

Les articles 208 et 209 instituent le Conseil économique et social. C'est un organe que le Président de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat et le gouvernement peuvent consulter sur les questions économiques et sociales.

Des institutions d'appui à la démocratie

La Constitution de la transition avait prévu cinq Institutions d'appui à la démocratie à savoir :

- la Commission Électorale Indépendante ;
- la Haute Autorité des Médias ;
- la Commission Vérité et Réconciliation ;
- l'Observatoire des Droits de l'Homme ;
- la Commission d'Éthique.

De ces cinq institutions d'appui à la démocratie, la présente Constitution en ses articles 211 et 212 n'en retient que deux, compte tenu de la spécificité de leurs missions qui durent dans le temps et dans l'espace et qui, du reste, sont les véritables supports de la démocratie.

Il s'agit de la Commission Électorale Nationale Indépendante (actuellement Commission Électorale Indépendante) et du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication (nouvelle dénomination de la Haute Autorité des Médias).

Quant aux trois autres, la Constitution prévoit dans les dispositions transitoires, article 222, que le Parlement élu pourra juger de l'opportunité de les réinstituer.

De la révision constitutionnelle

Dans les anciennes Constitutions, l'initiative de la révision constitutionnelle appartenait au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement.

Dans la présente Constitution, outre le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement, l'initiative de la révision constitutionnelle est également accordée à une fraction du peuple congolais (100 000 personnes).

Toutes ces initiatives sont rendues rigides par les mécanismes suivants :

- la soumission au référendum populaire ;
- la majorité qualifiée de trois cinquième au cas où l'initiative est soumise au Parlement.

Outres ces mécanismes, la Constitution énumère les matières qui ne peuvent faire l'objet d'aucune modification.

Des dispositions transitoires

Pour éviter toute confusion dans l'interprétation des textes, l'article 222 de la Constitution stipule clairement que les institutions politiques de la transition restent en fonction jusqu'à l'installation effective des institutions correspondantes prévues par la présente Constitution. En autres termes, la proclamation de résultats des élections ne signifie pas la fin de la transition.

République Démocratique du Congo

Assemblée nationale

Projet de Constitution de la République Démocratique du Congo

Kinshasa

Mai 2005

Table des matières

Exposé des Motifs.....
Préambule .....
Titre I : Des dispositions générales ..... Art. 1-10
Chapitre 1 : De l'État et de la Souveraineté ..... Art. 1-9
Section 1 : De l'État ..... Art. 1-4
Section 2 : De la Souveraineté..... Art. 5-9
Chapitre 2 : De la Nationalité..... Art. 10

Titre II : Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l' État ..... Art. 11-67
Chapitre 1 : Des droits civils et politiques..... Art. 11-33
Chapitre 2 : Des droits économiques, sociaux et culturels ..... Art. 34-49
Chapitre 3 : Des droits collectifs ..... Art. 50-61
Chapitre 4 : Des devoirs du citoyen ..... Art. 62-67

Titre III : de l'organisation et de l'exercice du pouvoir ..... Art. 68-194
Chapitre 1 : Des institutions de la République ..... Art. 68-194
Section 1 : Du pouvoir exécutif..... Art. 69-99
Paragraphe 1 : Du Président de la République ..... Art. 69-89
Paragraphe 2 : Du Gouvernement ..... Art. 90-95
Paragraphe 3 : Des dispositions communes au Président de la République et au Gouvernement ..... Art. 96-99
Section 2 : Du pouvoir législatif ..... Art. 100-121
Paragraphe 1 : De l'Assemblée nationale..... Art. 101-103
Paragraphe 2 : Du Sénat..... Art. 104-106
Paragraphe 3 : Des immunités et des incompatibilités ..... Art. 107-108
Paragraphe 4 : Des Droits des députés nationaux ou des sénateurs.....Art. 109
Paragraphe 5 : De la fin du mandat de député national ou de sénateur.....Art. 110
Paragraphe 6 : Du fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Sénat Art.111-121

Section 3 : Des Rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ..... Art. 122-148
Section 4 : Du pouvoir judiciaire ..... Art. 149-156
Paragraphe 1 : Dispositions générales..... Art. 149-152
Paragraphe 2 : Des juridictions de l'ordre judiciaire.....Art. 153
Paragraphe 3 : Des juridictions de l'ordre administratif ..... Art. 154-155
Paragraphe 4 : Des juridictions militaires .....Art. 156
Section 5 : De la Cour constitutionnelle..... Art. 157-169
Section 6 : Des Finances publiques ..... Art. 170-181
Paragraphe 1 : Des dispositions générales ..... Art. 170-175
Paragraphe 2 : De la Banque centrale ..... Art. 176-177
Paragraphe 3 : De la Cour des comptes..... Art. 178-180
Paragraphe 4 : De la Caisse nationale de péréquation.....Art. 181
Section 7 : De la Police nationale et des Forces armées..... Art. 182-192
Paragraphe 1 : De la Police nationale ..... Art. 182-186
Paragraphe 2 : Des Forces armées..... Art. 187-192
Section 8 : De l'Administration publique ..... Art. 193-194

Titre IV : Des provinces..... Art. 195-207
Chapitre 1 : Des Institutions provinciales ..... Art. 195-200
Chapitre 2 : De la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces ..... Art. 201-206
Chapitre 3 : De l'autorité coutumière.....Art. 207

Titre V : Du Conseil économique et social..... Art. 208-210

Titre VI : Des institutions d'appui à la démocratie..... Art. 211-212
Chapitre l : De la Commission électorale nationale indépendante .....Art. 211
Chapitre 2 : Du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication .....Art. 212

Titre VII : Des traités et accords internationaux ..... Art. 213-217

Titre VIII : De la révision constitutionnelle..... Art. 218-220

Titre IX : Des dispositions transitoires et finales..... Art. 221-229

Exposé des motifs

Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo est confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs.

Cette contestation a pris un relief particulier avec les guerres qui ont déchiré le pays de 1996 à 2003.

En vue de mettre fin à cette crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire, les délégués de la classe politique et de la Société civile, forces vives de la Nation, réunis au Dialogue inter-congolais, ont convenu dans l'Accord Global et Inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002, de mettre en place un nouvel ordre politique, fondé sur une nouvelle Constitution démocratique sur base de laquelle le peuple congolais puisse choisir souverainement ses dirigeants, au terme des élections libres, pluralistes, transparentes et crédibles.

À l'effet de matérialiser la volonté politique ainsi exprimée par les participants au Dialogue inter-congolais, le Sénat issu de l'Accord Global et Inclusif précité, a déposé, conformément à l'article 104 de la Constitution de la transition, un avant-projet de la nouvelle Constitution à l'Assemblée nationale qui l'a adopté sous-forme de projet de Constitution soumis au référendum populaire.

La Constitution ainsi approuvée s'articule pour l'essentiel autour des idées forces ci-après :

1. De l'État et de la souveraineté

Dans le but d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement l'État congolais en 25 provinces plus la ville de Kinshasa dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution.

En sus de ces compétences, les provinces en exercent d'autres concurremment avec le pouvoir central et se partagent les recettes nationales avec ce dernier respectivement à raison de 40 et de 60 %.

En cas de conflit de compétence entre le pouvoir central et les provinces, la Cour constitutionnelle est la seule autorité habilitée à les départager.

Au demeurant, les provinces sont administrées par un Gouvernement et une Assemblée provinciale. Elles comprennent chacune des entités territoriales décentralisées qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Par ailleurs, la présente Constitution réaffirme le principe démocratique selon lequel tout pouvoir émane du peuple en tant que souverain primaire.

Ce peuple s'exprime dans le pluralisme politique garanti par la Constitution qui érige en infraction de haute trahison l'institution d'un parti unique.

En ce qui concerne la nationalité, le constituant maintient le principe de l'unicité et de l'exclusivité de la nationalité congolaise.

2. Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l'État

Le constituant tient à réaffirmer l'attachement de la République Démocratique du Congo aux Droits humains et aux libertés fondamentales tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels elle a adhéré. Aussi, a-t-il intégré ces droits et libertés dans le corps même de la Constitution.

À cet égard, répondant aux signes du temps, l'actuelle Constitution introduit une innovation de taille en formalisant la parité homme-femme.

3. De l'organisation et de l'exercice du pouvoir

Les nouvelles Institutions de la République Démocratique du Congo sont :

- le Président de la République ;
- le Parlement ;
- le Gouvernement ;
- les Cours et Tribunaux.

Les préoccupations majeures qui président à l'organisation de ces Institutions sont les suivantes :

1. assurer le fonctionnement harmonieux des Institutions de l'État ;
2. éviter les conflits ;
3. instaurer un État de droit ;
4. contrer toute tentative de dérive dictatoriale ;
5. garantir la bonne gouvernance ;
6. lutter contre l'impunité ;
7. assurer l'alternance démocratique.

C'est pourquoi, non seulement le mandat du Président de la République n'est renouvelable qu'une seule fois, mais aussi il exerce ses prérogatives de garant de la Constitution, de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale, de la souveraineté nationale, du respect des accords et traités internationaux ainsi que celles de régulateur et d'arbitre du fonctionnement normal des Institutions de la République avec l'implication du Gouvernement sous le contrôle du Parlement.

Les actes réglementaires qu'il signe dans les matières relevant du Gouvernement ou sous gestion ministérielle sont couverts par le contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres chargés de leur exécution qui en endossent la responsabilité devant l'Assemblée nationale.

Bien plus, les affaires étrangères, la défense et la sécurité, autrefois domaines réservés du Chef de l'État, sont devenus des domaines de collaboration.

Cependant, le Gouvernement, sous l'impulsion du Premier ministre, demeure le maître de la conduite de la politique de la Nation qu'il définit en concertation avec le Président de la République.

Il est comptable de son action devant l'Assemblée nationale qui peut le sanctionner collectivement par l'adoption d'une motion de censure. L'Assemblée nationale peut en outre mettre en cause la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement par une motion de défiance.

Réunis en Congrès, l'Assemblée nationale et le Sénat ont la compétence de déférer le Président de la République et le Premier ministre devant la Cour constitutionnelle, notamment pour haute trahison et délit d'initié.

Par ailleurs, tout en jouissant du monopole du pouvoir législatif et de contrôle du Gouvernement, les parlementaires ne sont pas au-dessus de la loi ; leurs immunités peuvent être levées et l'Assemblée nationale peut être dissoute par le Président de la République en cas de crise persistante avec le Gouvernement.

La présente Constitution réaffirme l'indépendance du pouvoir judiciaire dont les membres sont gérés par le Conseil supérieur de la magistrature désormais composé des seuls magistrats.

Pour plus d'efficacité, de spécialité et de célérité dans le traitement des dossiers, les Cours et Tribunaux ont été éclatés en trois ordres juridictionnels :

- les juridictions de l'ordre judiciaire placées sous le contrôle de la Cour de cassation ;
- celles de l'ordre administratif coiffées par le Conseil d'État, et
- la Cour constitutionnelle.

Des dispositions pertinentes de la Constitution déterminent la sphère d'action exclusive du pouvoir central et des provinces ainsi que la zone concurrente entre les deux échelons du pouvoir d'État.

Pour assurer une bonne harmonie entre les provinces elles-mêmes d'une part, et le Pouvoir central d'autre part, il est institué une Conférence des Gouverneurs présidée par le Chef de l'État dont le rôle est de servir de conseil aux deux échelons de l'État.

De même, le devoir de solidarité entre les différentes composantes de la Nation exige l'institution de la Caisse nationale de péréquation placée sous la tutelle du Gouvernement.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des problèmes de développement économique et social auxquels la République Démocratique du Congo est confrontée, le constituant crée le Conseil économique et social, dont la mission est de donner des avis consultatifs en la matière au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

Pour garantir la démocratie en République Démocratique du Congo, la présente Constitution retient deux institutions d'appui à la démocratie, à savoir la Commission électorale nationale indépendante chargée de l'organisation du processus électoral de façon permanente et le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication dont la mission est d'assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que de

tous les moyens de communication des masses dans le respect de la loi.

4. De la révision constitutionnelle

Pour préserver les principes démocratiques contenus dans la présente Constitution contre les aléas de la vie politique et les révisions intempestives, les dispositions relatives à la forme républicaine de l'État, au principe du suffrage universel, à la forme représentative du Gouvernement, au nombre et à la durée des mandats du Président de la République, à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au pluralisme politique et syndical ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle.

Telles sont les lignes maîtresses qui caractérisent la présente Constitution.

Le Sénat a proposé ;

L'Assemblée Nationale a adopté ;

Le peuple congolais, lors du référendum organisé du .....…… au ..... a approuvé ;

Le Président de la République promulgue la Constitution dont la teneur suit :

Préambule

Nous, Peuple congolais,

Uni par le destin et par l'histoire autour de nobles idéaux de liberté, de fraternité, de solidarité, de justice, de paix et de travail ;

Animé par notre volonté commune de bâtir au cœur de l'Afrique un État de droit et une Nation puissante et prospère fondée sur une véritable démocratie politique, économique, sociale et culturelle ;

Considérant que l'injustice avec ses corollaires, l'impunité, le népotisme, le régionalisme, le tribalisme, le clanisme et le clientélisme, par leurs multiples vicissitudes, sont à l'origine de l'inversion générale des valeurs et de la ruine du pays ;

Affirmant notre détermination à sauvegarder et à consolider l'indépendance et l'unité nationale dans le respect de nos diversités et de nos particularités positives ;

Réaffirmant notre adhésion et notre attachement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples, aux Conventions des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant et sur les Droits de la Femme, particulièrement à l'objectif de la parité de représentation homme-femme au sein des institutions du pays ainsi qu'aux instruments internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits humains ;

Mû par la volonté de voir tous les États Africains s'unir et travailler de concert en vue de promouvoir et de consolider l'unité africaine à travers les organisations continentales, régionales ou sous-régionales pour offrir de meilleures perspectives de développement et de progrès socio-économique aux Peuples d'Afrique ;

Attaché à la promotion d'une coopération internationale mutuellement avantageuse et au rapprochement des peuples du monde, dans le respect de leurs identités respectives et des principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État ;

Réaffirmant notre droit inaliénable et imprescriptible de nous organiser librement et de développer notre vie politique, économique, sociale et culturelle, selon notre génie propre ;

Conscients de nos responsabilités devant Dieu, la Nation, l'Afrique et le Monde ;

Déclarons solennellement adopter la présente Constitution.

Titre I : Des dispositions générales

Chapitre 1 : De l'État et de la Souveraineté

Section 1 : De l'État

Article 1er

La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc.

Son emblème est le drapeau bleu ciel, orné d'une étoile jaune dans le coin supérieur gauche et traversé en biais d'une bande rouge finement encadrée de jaune.

Sa devise est «Justice – Paix – Travail».

Ses armoiries se composent d'une tête de léopard encadrée à gauche et, à droite, d'une pointe d'ivoire et d'une lance, le tout reposant sur une pierre.

Son hymne est le «Debout Congolais !».

Sa monnaie est «le Franc congolais».

Sa langue officielle est le français.

Ses langues nationales sont le kikongo, le lingala, le swahili et le tshiluba. L'État en assure la promotion sans discrimination.

Les autres langues du pays font partie du patrimoine culturel congolais dont l'État assure la protection.

Article 2

La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique.

Ces provinces sont : Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud Kivu, Sud Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa.

Kinshasa est la capitale du pays et le siège des institutions nationales. Elle a le statut de Province. La capitale ne peut être transférée dans un autre lieu du pays que par voie de référendum.

La répartition des compétences entre l'État et les provinces s'effectue conformément aux dispositions du Titre IV de la présente Constitution.

Les limites des provinces et celles de la ville de Kinshasa sont fixées par une loi organique.

Article 3

Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.

Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune**,** le secteur et la chefferie.

Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'État et les provinces sont fixés par une loi organique.

Article 4

De nouvelles provinces et entités territoriales peuvent être créées par démembrement ou par regroupement dans les conditions fixées par la Constitution et par la loi.

Section 2 : De la Souveraineté

Article 5

La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants.

Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

La loi fixe les conditions d'organisation des élections et du référendum.

Le suffrage est universel, égal et secret. Il est direct ou indirect.

Sans préjudice des dispositions des articles 72, 102 et 106 de la présente Constitution, sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.

Article 6

Le pluralisme politique est reconnu en République Démocratique du Congo.

Tout Congolais jouissant de ses droits civils et politiques a le droit de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix.

Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique. Ils se

forment et exercent librement leurs activités dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Les partis politiques sont tenus au respect des principes de démocratie pluraliste, d'unité et de souveraineté nationales.

Les partis politiques peuvent recevoir de l'État des fonds publics destinés à financer leurs campagnes électorales ou leurs activités, dans les conditions définies par la loi.

Article 7

Nul ne peut instituer, sous quelque forme que ce soit, de parti unique sur tout ou partie du territoire national.

L'institution d'un parti unique constitue une infraction imprescriptible de haute trahison punie par la loi.

Article 8

L'opposition politique est reconnue en République Démocratique du Congo. Les droits liés à son existence, à ses activités et à sa lutte pour la conquête démocratique du pouvoir sont sacrés. Ils ne peuvent subir de limites que celles imposées à tous les partis et activités politiques par la présente Constitution et la loi.

Une loi organique détermine le statut de l'opposition politique.

Article 9

L'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental.

Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'État visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi.

Chapitre 2 : De la Nationalité

Article 10

La nationalité congolaise est une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec aucune autre.

La nationalité congolaise est soit d'origine, soit d'acquisition individuelle.

Est Congolais d'origine, toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les **personnes** et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la République Démocratique du Congo) à l'indépendance.

Une loi organique détermine les conditions de reconnaissance, d'acquisition, de perte et de recouvrement de la nationalité congolaise.

Titre II : Des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen et de l'État

Chapitre 1 : Des Droits civils et politiques

Article 11

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en **droits**. Toutefois, la jouissance des droits politiques est reconnue aux seuls Congolais, sauf exceptions établies par la loi.

Article 12

Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois.

Article 13

Aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique.

Article 14

Les pouvoirs publics veillent à l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection et la promotion de ses droits.

Ils prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines civil, politique, économique, social et culturel, toutes les mesures appropriées pour assurer le total épanouissement et la pleine participation de la femme au développement de la nation.

Ils prennent des mesures pour lutter contre toute forme de violences faites à la femme dans la vie publique et dans la vie privée.

La femme a droit à une représentation équitable au sein des institutions nationales, provinciales et locales.

L'État garantit la mise en oeuvre de la parité homme-femme dans lesdites institutions.

La loi fixe les modalités d'application de ces droits.

Article 15

Les pouvoirs publics veillent à l'élimination des violences sexuelles utilisées comme arme de déstabilisation ou de dislocation de la famille.

Sans préjudice des traités et accords internationaux, toute violence sexuelle faite sur toute personne, dans l'intention de déstabiliser, de disloquer une famille et de faire disparaître tout un peuple est érigée en crime contre l'humanité puni par la loi.

Article 16

La personne humaine est sacrée. L'État a l'obligation de la respecter et de la protéger.

Toute personne a droit à la vie, à l'intégrité physique ainsi qu'au libre développement de sa personnalité dans le respect de la loi, de l'ordre public, du droit d'autrui et des bonnes mœurs.

Nul ne peut être tenu en esclavage ni dans une condition analogue.

Nul ne peut être soumis à un traitement cruel, inhumain ou dégradant.

Nul ne peut être astreint à un travail forcé ou obligatoire.

Article 17

La liberté individuelle est garantie. Elle est la règle, la détention

l'exception.

Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné qu'en vertu de la loi et dans les formes qu'elle prescrit.

Nul ne peut être poursuivi pour une action ou une omission qui ne constitue pas une infraction au moment où elle est commise et au moment des poursuites.

Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constitue pas une infraction à la fois au moment où elle est commise et au moment de la condamnation.

Il ne peut être infligé de peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction est commise.

La peine cesse d'être exécutée lorsqu'en vertu d'une loi postérieure au jugement :

- elle est supprimée ;
- le fait pour lequel elle est prononcée, n'a plus le caractère infractionnel.

En cas de réduction de la peine en vertu d'une loi postérieure au jugement, la peine est exécutée conformément à la nouvelle loi.

La responsabilité pénale est individuelle. Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné pour fait d'autrui.

Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie par un jugement définitif.

Article 18

Toute personne arrêtée doit être immédiatement informée des motifs de son arrestation et de toute accusation portée contre elle, et ce, dans la langue qu'elle comprend.

Elle doit être immédiatement informée de ses droits.

La personne gardée à vue a le droit d'entrer immédiatement en contact avec sa famille ou avec son conseil.

La garde à vue ne peut excéder quarante huit heures. À l'expiration de ce délai, la personne gardée à vue doit être relâchée ou mise à la disposition de l'autorité judiciaire compétente.

Tout détenu doit bénéficier d'un traitement qui préserve sa vie, sa santé physique et mentale ainsi que sa dignité.

Article 19

Nul ne peut être ni soustrait ni distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable par le juge compétent.

Le droit de la défense est organisé et garanti.

Toute personne a le droit de se défendre elle-même ou de se faire assister d'un défenseur de son choix et ce, à tous les niveaux de la procédure pénale, y compris l'enquête policière et l'instruction préjuridictionnelle.

Elle peut se faire assister également devant les services de sécurité.

Article 20

Les audiences des Cours et Tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit jugée dangereuse pour l'ordre public ou les bonnes mœurs. Dans ce cas, le tribunal ordonne le huis clos.

Article 21

Tout jugement est écrit et motivé. Il est prononcé en audience publique.

Le droit de former un recours contre un jugement est garanti à tous. Il est exercé dans les conditions fixées par la loi.

Article 22

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Toute personne a le droit de manifester sa religion ou ses convictions, seule ou en groupe tant en public qu'en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques, l'accomplissement des rites et l'état de vie religieuse, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui.

La loi fixe les modalités d'exercice de ces libertés.

Article 23

Toute personne a droit à la liberté d'expression.

Ce droit implique la liberté d'exprimer ses opinions ou ses convictions, notamment par la parole, l'écrit et l'image, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Article 24

Toute personne a droit à l'information.

La liberté de la presse, la liberté d'information et d'émission par la radio et la télévision, la presse écrite ou tout autre moyen de communication sont garanties sous réserve du respect de l'ordre public, des bonnes mœurs et des droits d'autrui.

La loi fixe les modalités d'exercice de ces libertés.

Les médias audiovisuels et écrits d'État sont des services publics dont l'accès est garanti de manière équitable à tous les courants politiques et sociaux. Le statut des médias d'État est établi par la loi qui garantit l'objectivité, l'impartialité et le pluralisme d'opinions dans le traitement et la diffusion de l'information.

Article 25

La liberté des réunions pacifiques et sans armes est garantie sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Article 26

La liberté de manifestation est garantie.

Toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air, impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente.

Nul ne peut être contraint à prendre part à une manifestation.

La loi en fixe les mesures d'application.

Article 27

Tout Congolais a le droit d'adresser individuellement ou collectivement une pétition à l'autorité publique qui y répond dans les trois mois.

Nul ne peut faire l'objet d'incrimination sous quelque forme que ce soit pour avoir pris pareille initiative.

Article 28

Nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal. Tout individu, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance, lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques et des bonnes mœurs.

La preuve de l'illégalité manifeste de l'ordre incombe à la personne qui refuse de l'exécuter.

Article 29

Le domicile est inviolable. Il ne peut y être effectué de visite ou de perquisition que dans les formes et les conditions prévues par la loi.

Article 30

Toute personne qui se trouve sur le territoire national a le droit d'y circuler librement, d'y fixer sa résidence, de le quitter et d'y revenir, dans les conditions fixées par la loi.

Aucun Congolais ne peut être ni expulsé du territoire de la République, ni être contraint à l'exil, ni être forcé à habiter hors de sa résidence habituelle.

Article 31

Toute personne a droit au respect de sa vie privée, au secret de la correspondance, de la télécommunication ou de toute autre forme de communication. Il ne peut être porté atteinte à ce droit que dans les cas prévus par la loi.

Article 32

Tout étranger qui se trouve légalement sur le territoire national jouit de la protection accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions déterminées par les traités et les lois.

Il est tenu de se conformer aux lois et aux règlements de la République.

Article 33

Le droit d'asile est reconnu.

La République Démocratique du Congo accorde, sous réserve de la sécurité nationale, l'asile sur son territoire aux ressortissants étrangers poursuivis ou persécutés en raison notamment de leur opinion, leur croyance, leur appartenance raciale, tribale, ethnique, linguistique ou de leur action en faveur de la démocratie et de la défense des Droits de l'Homme et des Peuples, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Il est interdit à toute personne jouissant régulièrement du droit d'asile d'entreprendre toute activité subversive contre son pays d'origine ou contre tout autre pays, à partir du territoire de la République Démocratique du Congo.

Les réfugiés ne peuvent ni être remis à l'autorité de l'État dans lequel ils sont persécutés ni être refoulés sur le territoire de celui-ci.

En aucun cas, nul ne peut être acheminé vers le territoire d'un État dans lequel il risque la torture, des peines ou des traitements cruels, dégradants et inhumains.

La loi fixe les modalités d'exercice de ce droit.

Chapitre 2 : Des droits économiques, sociaux et culturels

Article 34

La propriété privée est sacrée.

L'État garantit le droit à la propriété individuelle ou collective acquis conformément à la loi ou à la coutume.

Il encourage et veille à la sécurité des investissements privés, nationaux et étrangers.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité octroyée dans les conditions fixées par la loi.

Nul ne peut être saisi en ses biens qu'en vertu d'une décision prise par une autorité judiciaire compétente.

Article 35

L'État garantit le droit à l'initiative privée tant aux nationaux qu'aux étrangers.

Il encourage l'exercice du petit commerce, de l'art et de l'artisanat par les Congolais et veille à la protection et à la promotion de l'expertise et des compétences nationales.

La loi fixe les modalités d'exercice de ce droit.

Article 36

Le travail est un droit et un devoir sacrés pour chaque Congolais.

L'État garantit le droit au travail**,** la protection contre le chômag**e** et une rémunération équitable et satisfaisante assurant au travailleur ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine, complétée par tous les autres moyens de protection sociale notamment la pension de retraite et la rente viagère.

Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de ses origines, de son sexe, de ses opinions, de ses croyances ou de ses conditions socio-économiques.

Tout Congolais a le droit et le devoir de contribuer par son travail à la construction et à la prospérité nationales.

La loi établit le statut des travailleurs et réglemente les particularités propres au régime juridique des ordres professionnels et l'exercice des professions exigeant une qualification scolaire ou académique.

Les structures internes et le fonctionnement des ordres professionnels doivent être démocratiques.

Article 37

L'État garantit la liberté d'association.

Les pouvoirs publics collaborent avec les associations qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyennes et des citoyens.

Cette collaboration peut revêtir la forme d'une subvention.

La loi fixe les modalités d'exercice de cette liberté.

Article 38

La liberté syndicale est reconnue et garantie.

Tous les Congolais ont le droit de fonder des syndicats **ou** de s'y affilier librement dans les conditions fixées par la loi.

Article 39

Le droit de grève est reconnu et garanti.

Il s'exerce dans les conditions fixées par la loi qui peut en interdire ou en limiter l'exercice dans les domaines de la défense nationale et de la sécurité ou pour toute activité ou tout service public d'intérêt vital pour la nation.

Article 40

Tout individu a le droit de se marier avec la personne de son choix, de sexe opposé, et de fonder une famille.

La famille, cellule de base de la communauté humaine, est organisée de manière à assurer son unité, sa stabilité et sa protection. Elle est placée sous la protection des pouvoirs publics.

Les soins et l'éducation à donner aux enfants constituent, pour les parents, un droit naturel et un devoir qu'ils exercent sous la surveillance et avec l'aide des pouvoirs publics.

Les enfants ont le devoir d'assister leurs parents.

La loi fixe les règles sur le mariage et l'organisation de la famille.

Article 41

L'enfant mineur est toute personne, sans distinction de sexe, qui n'a pas encore atteint 18 ans révolus.

Tout enfant mineur a le droit de connaître les noms de son père et de sa mère.

Il a également le droit de jouir de la protection de sa famille, de la société et des pouvoirs publics.

L'abandon et la maltraitance des enfants notamment la pédophilie, les abus sexuels ainsi que l'accusation de sorcellerie sont prohibés et punis par la loi.

Les parents ont le devoir de prendre soin de leurs enfants et d'assurer leur protection contre tout acte de violence tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du foyer.

Les pouvoirs publics ont l'obligation d'assurer une protection aux enfants en situation difficile et de déférer devant la justice les auteurs et les complices des actes de violence à l'égard des enfants.

Toutes les autres formes d'exploitation d'enfants mineurs sont sévèrement punies par la loi.

Article 42

Les pouvoirs publics ont l'obligation de protéger la jeunesse contre toute atteinte à sa santé, à son éducation et à son développement intégral.

Article 43

Toute personne a droit à l'éducation scolaire. Il y est pourvu par l'enseignement national.

L'enseignement national comprend les établissements publics et les établissements privés agréés.

La loi fixe les conditions de création et de fonctionnement de ces établissements.

Les parents ont le droit de choisir le mode d'éducation à donner à leurs enfants.

L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics.

Article 44

L'éradication de l'analphabétisme est un devoir national pour la réalisation duquel le Gouvernement doit élaborer un programme spécifique.

Article 45

L'enseignement est libre.

Il est toutefois soumis à la surveillance des pouvoirs publics, dans les conditions fixées par la loi.

Toute personne a accès aux établissements d'enseignement national sans discrimination de lieu d'origine, de race, de religion, de sexe, d'opinions politiques ou philosophiques, de son état physique, mental ou sensoriel selon ses capacités.

Les établissements d'enseignement national peuvent assurer en collaboration avec les autorités religieuses, à leurs élèves mineurs dont les parents le demandent, une éducation conforme à leurs convictions religieuses.

Les pouvoirs publics ont le devoir de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des devoirs du citoyen énoncés dans la présente Constitution.

Les pouvoirs publics ont le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que de toutes les conventions régionales et internationales relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire dûment ratifiées.

L'État a l'obligation d'intégrer les droits de la personne humaine dans tous les programmes de formation des forces armées, de la police et des services de sécurité.

La loi détermine les conditions d'application du présent article.

Article 46

Le droit à la culture, la liberté de création intellectuelle et artistique, et celle de la recherche scientifique et technologique sont garantis sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Les droits d'auteur et de propriété intellectuelle sont garantis et protégés par la loi.

L'État tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, de la diversité culturelle du pays.

Il protège le patrimoine culturel national et en assure la promotion.

Article 47

Le droit à la santé et à la sécurité alimentaire est garanti.

La loi fixe les principes fondamentaux et les règles d'organisation de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

Article 48

Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits.

Article 49

La personne du troisième âge et la personne avec handicap ont droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques, intellectuels et moraux.

L'État a le devoir de promouvoir la présence de la personne avec handicap au sein des institutions nationales, provinciales et locales.

Une loi organique fixe les modalités d'application de ce droit.

Chapitre 3 : Des droits collectifs

Article 50

L'État protège les droits et les intérêts légitimes des Congolais qui se trouvent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

Sous réserve de la réciprocité, tout étranger qui se trouve légalement sur le territoire national bénéficie des mêmes droits et libertés que le Congolais, excepté les droits politiques.

Il bénéficie de la protection accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions déterminées par les traités et les lois.

Il est tenu de se conformer aux lois et règlements de la République.

Article 51

L'État a le devoir d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays.

Il assure également la protection et la promotion des groupes vulnérables et de toutes les minorités.

Il veille à leur épanouissement.

Article 52

Tous les Congolais ont droit à la paix et à la sécurité tant sur le plan national qu'international.

Aucun individu ou groupe d'individus ne peut utiliser une portion du territoire national comme base de départ d'activités subversives ou terroristes contre l'État congolais ou tout autre État.

Article 53

Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral.

Elle a le devoir de le défendre.

L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations.

Article 54

Les conditions de construction d'usines, de stockage, de manipulation, d'incinération et d'évacuation des déchets toxiques, polluants ou radioactifs provenant des unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont fixées par la loi.

Toute pollution ou destruction résultant d'une activité économique donne lieu à compensation et/ou à réparation.

La loi détermine la nature des mesures compensatoires, réparatoires ainsi que les modalités de leur exécution.

Article 55

Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement dans les eaux continentales et les espaces maritimes sous juridiction nationale, l'épandage dans l'espace aérien des déchets toxiques, polluants radioactifs ou de tout autre produit dangereux, en provenance ou non de l'étranger, constitue un crime puni par la loi.

Article 56

Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, est érigé en infraction de pillage punie par la loi.

Article 57

Les actes visés à l'article précédent ainsi que leur tentative, quelles qu'en soient les modalités, s'ils sont le fait d'une personne investie d'autorité publique, sont punis comme infraction de haute trahison.

Article 58

Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales.

L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement.

Article 59

Tous les Congolais ont le droit de jouir du patrimoine commun de l'humanité. L'État a le devoir d'en faciliter la jouissance.

Article 60

Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne.

Article 61

En aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 87et 88de la présente Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après :

- le droit à la vie ;
- l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;

- l'interdiction de l'esclavage et de la servitude ;
- le principe de la légalité des infractions et des peines ;
- les droits de la défense et le droit de recours ;
- l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes ;
- la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Chapitre 4 : Des devoirs du citoyen

Article 62

Nul n'est censé ignorer la loi.

Toute personne est tenue de respecter la Constitution et de se conformer aux lois de la République.

Article 63

Tout Congolais a le droit et le devoir sacré de défendre le pays et son intégrité territoriale face à une menace ou à une agression extérieure.

Un service militaire obligatoire peut être instauré dans les conditions fixées par la loi.

Toute autorité nationale, provinciale, locale et coutumière a le devoir de sauvegarder l'unité de la République et l'intégrité de son territoire, sous peine de haute trahison.

Article 64

Tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation des dispositions de la présente Constitution.

Toute tentative de renversement du régime constitutionnel constitue une infraction imprescriptible contre la nation et l'État. Elle est punie conformément à la loi.

Article 65

Tout Congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis de l'État.

Il a en outre le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes**.**

Article 66

Tout Congolais a le devoir de respecter et de traiter ses concitoyens sans discrimination aucune et d'entretenir avec eux des relations qui permettent de sauvegarder, de promouvoir et de renforcer l'unité nationale, le respect et la tolérance réciproques.

Il a en outre le devoir de préserver et de renforcer la solidarité nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée.

Article 67

Tout Congolais a le devoir de protéger la propriété, les biens et intérêts publics et de respecter la propriété d'autrui.

Titre III : De l'organisation et de l'exercice du pouvoir

Chapitre I : Des institutions de la République

Article 68

Les institutions de la République sont :

- le Président de la République ;
- le Parlement ;
- le Gouvernement ;
- les Cours et Tribunaux**.**

Section 1 : Du pouvoir exécutif

Paragraphe 1 : Du Président de la République

Article 69

Le Président de la République est le Chef de l'État. Il représente la nation et il est le symbole de l'unité nationale.

Il veille au respect de la Constitution.

Il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des

pouvoirs publics et des Institutions ainsi que la continuité de l'État**.** Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux.

Article 70

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

À la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.

Article 71

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour.

Seuls peuvent se présenter au second tour, les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre des suffrages exprimés au premier tour.

En cas de décès, d'empêchement ou de désistement de l'un ou l'autre de ces deux candidats, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement à l'issue du premier tour.

Est déclaré élu au second tour, le candidat ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés.

Article 72

Nul ne peut être candidat à l'élection du Président de la République s'il ne remplit les conditions ci-après :

- posséder la nationalité congolaise d'origine ;
- être âgé de 30 ans au moins ;
- jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques ;
- ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi électorale.

Article 73

Le scrutin pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission nationale des élections, quatre vingt-dix

jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice.

Article 74

Le Président de la République élu entre en fonction dans les dix jours qui suivent la proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle.

Avant son entrée en fonction, le Président de la République prête, devant la Cour constitutionnelle, le serment ci-après :

«Moi… élu Président de la République Démocratique du Congo, je jure solennellement devant Dieu et la nation :

- *d'observer et de défendre la Constitution et les lois de la République ;*
- *de maintenir son indépendance et l'intégrité de son territoire ;*
- *de sauvegarder l'unité nationale ;*
- *de ne me laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine ;*
- *de consacrer toutes mes forces à la promotion du bien commun et de la paix ;*
- *de remplir loyalement et en fidèle serviteur du peuple les hautes fonctions qui me sont confiées».*

Article 75

En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le Président du Sénat.

Article 76

La vacance de la présidence de la République est déclarée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement.

Le Président de la République par intérim veille à l'organisation de l'élection du nouveau Président de la République dans les conditions et les délais prévus par la Constitution.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, l'élection du nouveau Président de la République a lieu sur convocation de la Commission électorale nationale

indépendante, soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

En cas de force majeure, ce délai peut être prolongé à cent vingt jours au plus par la Cour constitutionnelle saisie par la Commission électorale nationale indépendante**.**

Le Président élu commence un nouveau mandat.

Article 77

Le Président de la République adresse des messages à la Nation.

Il communique avec les chambres du Parlement par des messages qu'il lit ou fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il prononce une fois l'an devant l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès un discours sur l'état de la Nation.

Article 78

Le Président de la République nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci**.** Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.

Si une telle majorité n'existe pas, le Président de la République peut confier une mission d'information à une personnalité en vue d'identifier une coalition.

La mission d'information est de trente jours renouvelable une seule fois.

Le Président de la République nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions sur proposition du Premier ministre.

Article 79

Le Président de la République convoque et préside le Conseil des ministres. En cas d'empêchement, il délègue ce pouvoir au Premier ministre.

Le Président de la République promulgue les lois dans les conditions prévues par la présente Constitution.

Il statue par voie d'ordonnance.

Les ordonnances du Président de la République autres que celles prévues aux articles 78 alinéa premier 80, 84 et 143 sont contresignées par le Premier ministre.

Article 80

Le Président de la République investit par ordonnance les Gouverneurs et les Vice-Gouverneurs de province élus, dans un délai de quinze jours conformément à l'article 198.

Article 81

Sans préjudice des autres dispositions de la Constitution, le Président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres :

- les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires ;
- les officiers généraux et supérieurs des forces armées et de la police nationale, le Conseil supérieur de la défense entendu ;
- le chef d'état major général, les chefs d'état-major et les commandants des grandes unités des forces armées, le Conseil supérieur de la défense entendu ;
- les hauts fonctionnaires de l'administration publique ;
- les responsables des services et établissements publics ;
- les mandataires de l'État dans les entreprises et organismes publics, excepté les commissaires aux comptes.

Les ordonnances du Président de la République intervenues en la matière sont contresignées par le Premier ministre.

Article 82

Le Président de la République nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

Les ordonnances dont question à l'alinéa précédent sont contresignées par le Premier ministre.

Article 83

Le Président de la République est le commandant suprême des Forces armées.

Il préside le Conseil supérieur de la défense.

Article 84

Le Président de la République confère les grades dans les ordres nationaux et les décorations, conformément à la loi.

Article 85

Lorsque des circonstances graves menacent d'une manière immédiate l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le Président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le Premier ministre et les Présidents des deux Chambres conformément aux articles 144 et 145 de la présente Constitution.

Il en informe la nation par un message.

Les modalités d'application de l'état d'urgence et de l'état de siège sont déterminées par la loi.

Article 86

Le Président de la République déclare la guerre par ordonnance délibérée en Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la défense et autorisation de l'Assemblée nationale et du Sénat conformément à l'article 144 de la présente Constitution.

Article 87

Le Président de la République exerce le droit de grâce.

Il peut remettre, commuer ou réduire les peines.

Article 88

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des États étrangers et des organisations internationales.

Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Article 89

Les émoluments et la liste civile du Président de la République sont fixés par la loi de finances.

Article 90

Le Gouvernement est composé du Premier ministre, de ministres, de Vice-ministres et, le cas échéant, de Vice-premier ministres, de ministres d'État et de ministres délégués.

Il est dirigé par le Premier ministre, chef du Gouvernement. En cas d'empêchement, son intérim est assuré par le membre du Gouvernement qui a la préséance.

La composition du Gouvernement tient compte de la représentativité nationale.

Avant d'entrer en fonction, le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale le programme du Gouvernement.

Lorsque ce programme est approuvé, à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée nationale, celle-ci investit le Gouvernement.

Article 91

Le Gouvernement définit en concertation avec le Président de la République la politique de la Nation et en assume la responsabilité.

Le Gouvernement conduit la politique de la Nation.

La défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement.

Le Gouvernement dispose de l'administration publique, des Forces armées, de la Police nationale et des services de sécurité.

Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale dans les conditions prévues aux articles 90 et 100.

Une ordonnance délibérée en Conseil des ministres fixe l'organisation, le fonctionnement du Gouvernement et les modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement

ainsi qu'entre les membres du Gouvernement.

Article 92

Le Premier ministre assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République par la présente Constitution.

Il statue par voie de décret.

Il nomme, par décret délibéré en Conseil des ministres, aux emplois civils et militaires autres que ceux pourvus par le Président de la République.

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Article 93

Le ministre est responsable de son département**.** Il applique le programme gouvernemental dans son ministère, sous la direction et la coordination du Premier ministre.

Il statue par voie d'arrêté.

Article 94

Les vice-ministres exercent sous l'autorité des ministres auxquels ils sont adjoints les attributions qui leur sont conférées par l'ordonnance portant organisation et fonctionnement du Gouvernement. Ils assument l'intérim des ministres en cas d'absence ou d'empêchement.

Article 95

Les émoluments des membres du gouvernement sont fixés par la loi de finances.

Le Premier ministre bénéficie, en outre, d'une dotation.

Paragraphe 3 : Des dispositions communes au Président de la République et au Gouvernement

Article 96

Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle.

Le mandat du Président de la République est également incompatible avec toute responsabilité au sein d'un parti politique.

Article 97

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle à l'exception des activités agricoles, artisanales, culturelles, d'enseignement et de recherche.

Elles sont également incompatibles avec toute responsabilité au sein d'un parti politique.

Article 98

Durant leurs fonctions, le Président de la République et les membres du Gouvernement ne peuvent par eux-mêmes ou par personne interposée, ni acheter, ni acquérir d'aucune autre façon, ni prendre en bail un bien qui appartienne au domaine de l'État, des provinces ou des entités décentralisées.

Ils ne peuvent prendre part directement ou indirectement aux marchés publics au bénéfice des administrations ou des institutions dans lesquelles le pouvoir central, les provinces et les entités administratives décentralisées ont des intérêts.

Article 99

Avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, le Président de la République et les membres du Gouvernement sont tenus de déposer devant la Cour constitutionnelle la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, y compris terrains non bâtis, forêts, plantations et

terres agricoles, mines et tous autres immeubles, avec indication des titres pertinents.

Le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial, des enfants mineurs et des enfants, mêmes majeurs, à charge du couple.

La Cour constitutionnelle communique cette déclaration à l'administration fiscale.

Faute de cette déclaration, endéans les trente jours, la personne concernée est réputée démissionnaire.

Dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration, en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour constitutionnelle ou la Cour de cassation est saisie selon le cas.

Section 2 : Du pouvoir législatif

Article 100

Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat.

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le Parlement vote les lois.

Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics.

Chacune des chambres jouit de l'autonomie administrative et financière et dispose d'une dotation propre.

Paragraphe 1 : De l'Assemblée nationale

Article 101

Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de député national. Ils sont élus au suffrage universel direct et secret.

Les candidats aux élections législatives sont présentés par des partis politiques ou par des regroupements politiques. Ils peuvent aussi se présenter en indépendants.

Chaque député national est élu avec deux suppléants.

Le député national représente la nation.

Tout mandat impératif est nul.

Le nombre des députés nationaux ainsi que les conditions de leur élection et éligibilité sont fixés par la loi électorale.

Article 102

Nul ne peut être candidat aux élections législatives s'il ne remplit les conditions ci-après :

- être Congolais ;
- être âgé de 25 ans au moins ;
- jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques ;
- ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi électorale.

Article 103

Le député national est élu pour un mandat de cinq ans. Il est rééligible.

Le mandat de député national commence à la validation des pouvoirs par l'Assemblée nationale et expire à l'installation de la nouvelle Assemblée.

Paragraphe 2 : Du Sénat

Article 104

Les membres du Sénat portent le titre de sénateur.

Le sénateur représente sa province, mais son mandat est national.

Tout mandat impératif est nul.

Les candidats sénateurs sont présentés par des partis politiques ou par des regroupements politiques. Ils peuvent aussi se présenter en indépendant.

Ils sont élus au second degré par les Assemblées provinciales.

Chaque sénateur est élu avec deux suppléants.

Les anciens Présidents de la République élus sont de droit sénateurs à vie.

Le nombre des sénateurs ainsi que les conditions de leur élection et éligibilité sont fixés par la loi électorale.

Article 105

Le Sénateur est élu pour un mandat de cinq ans. Il est rééligible.

Le mandat de Sénateur commence à la validation des pouvoirs par le Sénat et expire à l'installation du nouveau Sénat.

Article 106

Nul ne peut être candidat membre du sénat s'il ne remplit les conditions ci-après :

- être Congolais ;
- être âgé de 30 ans au moins ;
- jouir de la plénitude de ses droits civils et politiques ;
- ne pas se trouver dans un des cas d'exclusion prévus par la loi électorale.

Paragraphe 3 : Des immunités et des incompatibilités

Article 107

Aucun parlementaire ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun parlementaire ne peut, en cours de sessions, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat selon le cas.

En dehors de sessions, aucun parlementaire ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée nationale ou du Bureau du Sénat, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un parlementaire est suspendue si la Chambre dont il est membre le requiert. La suspension ne peut excéder la durée de la session en cours.

Article 108

Le mandat de député national est incompatible avec le mandat de sénateur et vice-versa.

Le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants :

a) membre du Gouvernement ;
b) membre d'une institution d'appui à la démocratie ;
c) membre des Forces armées, de la police nationale et des services de sécurité ;
d) magistrat ;
e) agent de carrière des services publics de l'État ;
f) cadre politico-administratif de la territoriale, à l'exception des chefs de collectivité-chefferie et de groupement ;
g) mandataire public actif ;
h) membre des cabinets du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, des membres du gouvernement, et généralement d'une autorité politique ou administrative de l'État, employé dans une entreprise publique ou dans une société d'économie mixte ;
i) tout autre mandat électif.

Le mandat de député national ou de sénateur est incompatible avec l'exercice des fonctions rémunérées conférées par un État étranger ou un organisme international.

Paragraphe 4 : Des droits des députés nationaux ou des sénateurs

Article 109

Les députés nationaux et les sénateurs ont le droit de circuler sans restriction ni entrave à l'intérieur du territoire national et d'en sortir.

Ils ont droit à une indemnité équitable qui assure leur indépendance et leur dignité. Celle-ci est prévue dans la loi des finances.

Ils ont droit à une indemnité de sortie égale à six mois de leurs émoluments.

Les modalités d'application de l'alinéa précédent ainsi que les autres droits des Parlementaires sont fixés par le Règlement intérieur de

chacune des chambres.

Paragraphe 5 : De la fin du mandat de député national ou de sénateur

Article 110

Le mandat de député national ou de sénateur prend fin par :

a) expiration de la législature ;
b) décès ;
c) démission ;
d) empêchement définitif ;
e) incapacité permanente ;
f) absence non justifiée et non autorisée à plus d'un quart des séances d'une session ;
g) exclusion prévue par la loi électorale ;
h) acceptation d'une fonction incompatible avec le mandat de député ou de sénateur ;
i) condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle.

Toute cause d'inéligibilité à la date des élections constatée ultérieurement par l'autorité judiciaire compétente entraîne la perte du mandat de député national ou de sénateur.

Dans ces cas, il est remplacé par son premier suppléant.

Tout député national ou tout sénateur qui quitte délibérément son parti durant la législature est réputé renoncer à son mandat parlementaire obtenu dans le cadre dudit parti.

Paragraphe 6 : Du fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Sénat

Article 111

L'Assemblée nationale et le Sénat sont dirigés chacun par un Bureau de sept membres comprenant :

a) un président ;
b) un premier vice-président ;
c) un deuxième vice-président ;

d) un rapporteur ;
e) un rapporteur adjoint ;
f) un questeur ;
g) un questeur adjoint.

Les présidents des deux chambres doivent être des Congolais d'origine. Les membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le Règlement intérieur de leur chambre respective.

Article 112

Chaque chambre du Parlement adopte son Règlement intérieur.

Le Règlement intérieur détermine notamment :

a) la durée et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et prérogatives de son président ainsi que des autres membres du Bureau ;
b) le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence de ses commissions permanentes ainsi que la création et le fonctionnement des commissions spéciales et temporaires ;
c) l'organisation des services administratifs dirigés par un Secrétaire Général de l'administration publique de chaque chambre ;
d) le régime disciplinaire des députés et des sénateurs ;
e) les différents modes de scrutin, à l'exclusion de ceux prévus expressément par la présente Constitution.

Avant d'être mis en application, le Règlement intérieur est obligatoirement transmis par le président de la chambre intéressée à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur sa conformité à la Constitution dans un délai de quinze jours. Passé ce délai, le Règlement intérieur est réputé conforme.

Les dispositions déclarées non conformes ne peuvent être mises en application.

Article 113

Outre les Commissions permanentes et spéciales, les deux chambres peuvent constituer une ou plusieurs Commissions mixtes paritaires pour concilier les points de vue lorsqu'elles sont en désaccord au sujet d'une question sur laquelle elles doivent adopter la même décision en termes identiques.

Si le désaccord persiste, l'Assemblée nationale statue définitivement.

Article 114

Chaque chambre du Parlement se réunit de plein droit en session extraordinaire le quinzième jour suivant la proclamation des résultats des élections législatives par la Commission électorale nationale indépendante en vue de :

a) l'installation du Bureau provisoire dirigé par le doyen d'âge assisté des deux moins âgés ;
b) la validation des pouvoirs ;
c) l'élection et l'installation du Bureau définitif ;
d) l'élaboration et l'adoption du Règlement intérieur.

La séance d'ouverture est présidée par le Secrétaire général de l'Administration de chacune des deux chambres.

Pendant cette session, les deux chambres se réunissent pour élaborer et adopter le Règlement intérieur du Congrès.

La session extraordinaire prend fin à l'épuisement de l'ordre du jour.

Article 115

L'Assemblée nationale et le Sénat tiennent de plein droit, chaque année, deux sessions ordinaires :

a) la première s'ouvre le 15 mars et se clôture le 15 juin ;
b) la deuxième s'ouvre le 15 septembre et se clôture le 15 décembre.

Si le 15 du mois de mars ou du mois de septembre est férié ou tombe un dimanche, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit.

La durée de chaque session ordinaire ne peut excéder trois mois.

Article 116

Chaque Chambre du Parlement peut être convoquée en session extraordinaire par son président sur un ordre du jour déterminé, à la demande soit de son Bureau, soit de la moitié de ses membres, soit du Président de la République, soit du Gouvernement.

La clôture intervient dès que la chambre a épuisé l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée et, au plus tard, trente jours à compter de la date du début de la session.

Article 117

L'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de chacune des chambres d'un projet de loi, d'une proposition de loi ou d'une déclaration de politique générale est de droit si le Gouvernement, après délibération en Conseil des ministres, en fait la demande.

Article 118

L'Assemblée nationale et le Sénat ne siègent valablement qu'à la majorité absolue des membres qui les composent.

Les séances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont publiques, sauf si le huis clos est prononcé.

Le compte rendu analytique des débats ainsi que les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont publiés dans les annales parlementaires.

Article 119

Les deux Chambres se réunissent en congrès pour les cas suivants :

a) la procédure de révision constitutionnelle conformément aux articles 218 à 220 de la présente Constitution ;
b) l'autorisation de la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège et de la déclaration de guerre conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution ;
c) l'audition du discours du Président de la République sur l'état de la Nation conformément à l'article 77 de la présente Constitution ;
d) La désignation des trois membres de la Cour constitutionnelle conformément aux dispositions de l'article 158 de la présente Constitution.

Article 120

Lorsque les deux Chambres siègent en Congrès, le bureau est celui de l'Assemblée nationale et la présidence est à tour de rôle assurée

par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

Le Congrès adopte son Règlement intérieur.

Avant d'être mis en application, le Règlement intérieur est communiqué par le président du Congrès à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur la conformité de ce règlement à la présente Constitution dans un délai de 15 jours.

Passé ce délai, le Règlement intérieur est réputé conforme.

Les dispositions déclarées non conformes ne peuvent être mises en application.

Article 121

Chacune des Chambres ou le Congrès ne siège valablement que pour autant que la majorité absolue de ses membres se trouve réunie. Sous réserve des autres dispositions de la Constitution, toute résolution ou toute décision est prise conformément au Règlement intérieur de chacune des Chambres ou du Congrès.

Les votes sont émis soit par appel nominal et à haute voix, soit à main levée, soit par assis et levé, soit par bulletin secret soit par procédé électronique. Sur l'ensemble d'un texte de loi, le vote intervient par appel nominal et à haute voix.

Les votes peuvent également être émis par un procédé technique donnant plus des garanties.

Sous réserve des autres dispositions de la Constitution, chacune des Chambres ou le Congrès peut décider le secret du vote pour l'adoption d'une résolution déterminée.

Toutefois, en cas des délibérations portant sur des personnes, le vote s'effectue par bulletin secret.

Section 3 : Des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

Article 122

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, la loi fixe les règles concernant :

a) les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
b) le régime électoral ;
c) les finances publiques ;
d) les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
e) la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;
f) la détermination des infractions et des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, la création de nouveaux ordres de juridictions, le statut des magistrats, le régime juridique du Conseil supérieur de la magistrature ;
g) l'organisation du Barreau, l'assistance judiciaire et la représentation en justice ;
h) le commerce, le régime de la propriété des droits et des obligations civiles et commerciales ;
i) l'amnistie et l'extradition ;
j) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, le régime d'émission de la monnaie ;
k) les emprunts et engagements financiers de l'État ;
l) les statuts des agents de carrière des services publics de l'État, du personnel de l'enseignement supérieur, universitaire et de la recherche scientifique ;
m) les Forces armées, la Police et les services de sécurité ;
n) le droit du travail et de la sécurité sociale ;
o) l'organisation générale de la défense et de la Police nationale, le mode de recrutement des membres des Forces armées et de la Police nationale, l'avancement, les droits et obligations des militaires et des personnels de police.

Article 123

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux concernant :

a) la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées, de leurs compétences et de leurs ressources ;
b) la création des entreprises, établissements et organismes publics ;

c) le régime foncier, minier, forestier et immobilier ;
d) la mutualité et l'épargne ;
e) l'enseignement et la santé ;
f) le régime pénitentiaire ;
g) le pluralisme politique et syndical ;
h) le droit de grève ;
i) l'organisation des médias ;
j) la recherche scientifique et technologique ;
k) la coopérative ;
l) la culture et les arts ;
m) les sports et les loisirs ;
n) l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'aquaculture ;
o) la protection de l'environnement et le tourisme ;
p) la protection des groupes vulnérables.

Article 124

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de loi organique, sont votées et modifiées à la majorité absolue des membres composant chaque chambre dans les conditions suivantes :

a) la proposition de loi n'est soumise à la délibération et au vote de la première Chambre saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt au Gouvernement ;
b) la procédure de l'article 132 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux Chambres, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres ;
c) les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle obligatoirement saisie par le Président de la République, de leur conformité à la Constitution dans un délai de quinze jours.

Article 125

Si un projet ou une proposition de loi est déclaré urgent par le Gouvernement, il est examiné par priorité dans chaque Chambre par la commission compétente suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur de chacune d'elles.

La procédure normale doit être appliquée aux propositions ou aux projets de loi portant amendement de la Constitution ou modifiant les lois organiques ainsi qu'aux projets de loi d'habilitation prévue à l'article 129.

Article 126

Les Lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État.

L'Assemblée nationale et le Sénat votent les projets de lois de finances dans les conditions prévues pour la loi organique visée à l'article 124 de la Constitution.

Le projet de loi de finances de l'année, qui comprend notamment le budget, est déposé par le Gouvernement sur le Bureau du Parlement au plus tard le quinze septembre de chaque année.

Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées hors les prévisions des lois de finances.

Si le projet de loi de finances, déposé dans les délais constitutionnels, n'est pas voté avant l'ouverture du nouvel exercice, il est mis en vigueur par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, compte tenu des amendements votés par chacune des deux Chambres.

Si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale et au Sénat l'ouverture de crédits provisoires.

Si quinze jours avant la fin de la session budgétaire, le gouvernement n'a pas déposé son projet de budget, il est réputé démissionnaire.

Dans le cas où l'Assemblée nationale et le Sénat ne se prononcent pas dans les quinze jours sur l'ouverture de crédits provisoires, les dispositions du projet prévoyant ces crédits sont mises en vigueur par le Président de la République sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres.

Si, compte tenu de la procédure ci-dessus prévue, la loi de finances de l'année n'a pu être mise en vigueur au premier jour du mois de février de l'exercice budgétaire, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des ministres, met en

exécution le projet de loi de finances, compte tenu des amendements votés par chacune des deux Chambres.

Article 127

Les amendements au projet de loi de finances ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des recettes, soit un accroissement des dépenses, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions compensatoires.

Article 128

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes à caractère de loi intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si la Cour constitutionnelle, à la demande du Gouvernement, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Article 129

Le Gouvernement peut, pour l'exécution urgente de son programme d'action, demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat l'autorisation de prendre par «ordonnances-lois» pendant un délai limité et sur des matières déterminées, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Ces ordonnances-lois sont délibérées en Conseil des ministres. Elles entrent en vigueur dès leur publication et deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement au plus tard à la date limite fixée par la loi d'habilitation.

À l'expiration du délai visé à l'alinéa premier du présent article, si le Parlement ne ratifie pas ces ordonnances-lois, celles-ci cessent de plein droit de produire leurs effets.

Les ordonnances-lois délibérées en Conseil des ministres et ratifiées ne peuvent être modifiées dans leurs dispositions que par la loi.

Les ordonnances-lois cessent de plein droit de produire leurs effets en cas de rejet du projet de loi de ratification.

Article 130

L'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur.

Les projets de loi adoptés par le Gouvernement en Conseil des ministres sont déposés sur le Bureau de l'une des Chambres. Toutefois, s'agissant de la loi de finances, le projet est impérativement déposé dans les délais prévus à l'article 126 sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Les propositions de loi sont, avant délibération et adoption, notifiées pour information au Gouvernement qui adresse, dans les quinze jours suivant leur transmission, ses observations éventuelles au Bureau de l'une ou l'autre Chambre. Passé ce délai, ces propositions de loi sont mises en délibération.

Article 131

Les membres du Gouvernement ont accès aux travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'à ceux de leurs commissions.

S'ils en sont requis, les membres du Gouvernement ont l'obligation d'assister aux séances de l'Assemblée nationale et à celles du Sénat, d'y prendre la parole et de fournir aux parlementaires toutes les explications qui leur sont demandées sur leurs activités.

Article 132

La discussion des projets de loi porte, devant la première Chambre saisie, sur le texte déposé par le Gouvernement. Une Chambre saisie d'un texte déjà voté par l'autre Chambre ne délibère que sur le texte qui lui est transmis.

Article 133

Les membres du Gouvernement ont le droit de proposer des amendements aux textes en discussion mais ne participent pas au vote.

Article 134

Les propositions de loi et les amendements formulés par les membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge

publique, à moins qu'ils ne soient assortis de propositions dégageant les recettes ou les économies correspondantes.

Article 135

Tout projet ou toute proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après une lecture par chaque Chambre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion est mise en place par les deux Bureaux.

Le texte élaboré par la Commission mixte paritaire est soumis pour adoption aux deux chambres.

Si la Commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte unique ou si ce texte n'est pas approuvé dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, l'Assemblée nationale statue définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la Commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Article 136

Dans les six jours de son adoption, la loi est transmise au Président de la République pour sa promulgation. Le Premier ministre en reçoit ampliation.

Article 137

Dans un délai de quinze jours de la transmission, le Président de la République peut demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Le texte soumis à une seconde délibération est adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat soit sous la forme initiale, soit après modification à la majorité absolue des membres qui les composent.

Article 138

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics sont :

a) la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ;
b) la question d'actualité ;
c) l'interpellation ;
d) la commission d'enquête ;
e) l'audition par les Commissions.

Ces moyens de contrôle s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de chacune des Chambres et donnent lieu, le cas échéant, à la motion de défiance ou de censure conformément aux articles 146et 147 de la présente Constitution.

Article 139

La Cour constitutionnelle peut être saisie d'un recours visant à faire déclarer une loi à promulguer non conforme à la Constitution par :

a) le Président de la République dans les quinze jours qui suivent la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée ;
b) le Gouvernement dans les quinze jours qui suivent la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée ;
c) un nombre de députés ou de sénateurs au moins égal au dixième des membres de chacune des Chambres, dans les quinze jours francs qui suivent son adoption définitive.

La loi ne peut être promulguée que si elle a été déclarée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle qui se prononce dans les quinze jours de sa saisine. Passé ce délai, la loi est réputée conforme à la Constitution.

Article 140

Le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours de sa transmission après l'expiration des délais prévus par les articles 136 et 137 de la Constitution.

À défaut de promulgation de la loi par le Président de la République dans les délais constitutionnels, la promulgation est de droit.

Article 141

Les lois sont revêtues du sceau de l'État et publiées au Journal officiel.

Article 142

La loi entre en vigueur trente jours après sa publication au journal officiel à moins qu'elle n'en dispose autrement.

Dans tous les cas, le Gouvernement assure la diffusion en français et dans chacune des quatre langues nationales dans le délai de soixante jours à dater de la promulgation.

Article 143

Conformément aux dispositions de l'article 86 de la Constitution, le Président de la République déclare la guerre sur décision du Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la défense et autorisation de deux Chambres.

Il en informe la Nation par un message.

Les droits et devoirs des citoyens, pendant la guerre ou en cas d'invasion ou d'attaque du territoire national par des forces de l'extérieur font l'objet d'une loi.

Article 144

En application des dispositions de l'article 85 de la présente Constitution, l'état de siège, comme l'état d'urgence, est déclaré par le Président de la République.

L'Assemblée nationale et le Sénat se réunissent alors de plein droit. S'ils ne sont pas en session, une session extraordinaire est convoquée à cet effet conformément à l'article 114 de la présente Constitution.

L'état d'urgence ou l'état de siège peut être proclamé sur tout ou partie du territoire de la République pour une durée de trente jours.

L'ordonnance proclamant l'état d'urgence ou l'état de siège cesse de plein droit de produire ses effets après l'expiration du délai prévu à l'alinéa trois du présent article, à moins que l'Assemblée nationale et le Sénat, saisis par le Président de la République sur décision du Conseil des ministres, n'en aient autorisé la prorogation pour des périodes

successives de quinze jours.

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent, par une loi, mettre fin à tout moment à l'état d'urgence ou à l'état de siège.

Article 145

En cas d'état d'urgence ou d'état de siège, le Président de la République prend, par ordonnances délibérées en Conseil des ministres, les mesures nécessaires pour faire face à la situation.

Ces ordonnances sont, dès leur signature, soumises à la Cour constitutionnelle qui, toutes affaires cessantes, déclare si elles dérogent ou non à la présente Constitution.

Article 146

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme**,** sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement ou d'un membre du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ou de défiance**.** La motion de censure contre le Gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un quart des membres de l'Assemblée nationale. La motion de défiance contre un membre du Gouvernement n'est recevable que si elle est signée par un dixième des membres de l'Assemblée nationale.

Le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que quarante huit heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ou de défiance qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Le programme, la déclaration de politique générale ou le texte visé à l'alinéa précédent est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 du présent article.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Article 147

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure, le Gouvernement est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Premier ministre remet la démission du Gouvernement au Président de la République dans les vingt-quatre heures.

Lorsqu'une motion de défiance contre un membre du Gouvernement est adoptée, celui-ci est réputé démissionnaire.

Article 148

En cas de crise persistante entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Aucune dissolution ne peut intervenir dans l'année qui suit les élections, ni pendant les périodes de l'état d'urgence ou de siège ou de guerre, ni pendant que la République est dirigée par un président intérimaire.

À la suite d'une dissolution de l'Assemblée nationale, la Commission électorale nationale indépendante convoque les électeurs en vue de l'élection, dans le délai de soixante jours suivant la date de publication de l'ordonnance de dissolution, d'une nouvelle Assemblée nationale.

La clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 144.

Section 4 : Du Pouvoir judiciaire

Paragraphe 1 : Dispositions générales

Article 149

Le Pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Il est dévolu aux Cours et Tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle**,** la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Haute Cour militaire, les Cours et Tribunaux civils et militaires ainsi que les

parquets rattachés à ces juridictions.

La justice est rendue sur l'ensemble du territoire national au nom du peuple.

Les arrêts et les jugements ainsi que les ordonnances des Cours et Tribunaux sont exécutés au nom du Président de la République.

Il ne peut être créé des Tribunaux extraordinaires ou d'exception sous quelque dénomination que ce soit.

La loi peut créer des juridictions spécialisées.

Le pouvoir judiciaire dispose d'un budget élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature et transmis au Gouvernement pour être inscrit dans le budget général de l'État. Le Premier président de la Cour de cassation en est l'ordonnateur. Il est assisté par le Secrétariat permanent du Conseil supérieur de la magistrature.

Article 150

Le Pouvoir judiciaire est le garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens.

Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi.

Une loi organique fixe le statut des magistrats.

Le magistrat du siège est inamovible. Il ne peut être déplacé que par une nomination nouvelle ou à sa demande ou par rotation motivée décidée par le Conseil supérieur de la magistrature.

Article 151

Le Pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au juge dans l'exercice de sa juridiction, ni statuer sur les différends, ni entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice.

Le Pouvoir législatif ne peut ni statuer sur des différends juridictionnels, ni modifier une décision de justice, ni s'opposer à son exécution.

Toute loi dont l'objectif est manifestement de fournir une solution à un procès en cours est nulle et de nul effet.

Article 152

Le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe de gestion du pouvoir judiciaire.

Le Conseil supérieur de la magistrature est composé de :

- Président de la Cour constitutionnelle ;
- Procureur général près la Cour constitutionnelle ;
- Premier président de la Cour de cassation ;
- Procureur général près la Cour de cassation ;
- Premier président du Conseil d'État ;
- Procureur général près le Conseil d'État ;
- Premier président de la Haute Cour militaire ;
- l'Auditeur général près la Haute Cour militaire ;
- Premiers présidents des Cours d'appel ;
- Procureurs Généraux près les Cours d'appel ;
- Premiers présidents des Cours administratives d'appel ;
- Procureurs Généraux près les Cours administratives d'appel ;
- Premiers présidents des Cours militaires ;
- Auditeurs militaires supérieurs ;
- deux magistrats de siège par ressort de Cour d'appel, élus par l'ensemble des magistrats du ressort pour un mandat de trois ans ;
- deux magistrats du parquet par ressort de Cour d'appel, élus par l'ensemble des magistrats du ressort pour un mandat de trois ans ;
- un magistrat de siège par ressort de Cour militaire ;
- un magistrat de parquet par ressort de Cour militaire.

Il élabore les propositions de nomination, de promotion et de révocation des magistrats.

Il exerce le pouvoir disciplinaire sur les magistrats.

Il donne ses avis en matière de recours en grâce.

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

Paragraphe 2 : Des juridictions de l'ordre judiciaire

Article 153

Il est institué un ordre de juridictions judiciaires, composé des Cours et Tribunaux civils et militaires placés sous le contrôle de la Cour de cassation.

Sans préjudice des autres compétences qui lui sont reconnues par la présente Constitution ou par les lois de la République, la Cour de cassation connaît des pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les Cours et Tribunaux civils et militaires.

Dans les conditions fixées par la Constitution et les lois de la République, la Cour de cassation connaît en premier et dernier ressort des infractions commises par :

- les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- les membres du Gouvernement autres que le Premier ministre ;
- les membres de la Cour constitutionnelle ;
- les magistrats de la Cour de cassation ainsi que du parquet près cette Cour ;
- les membres du Conseil d'État et les membres du Parquet près ce Conseil ;
- les membres de la Cour des comptes et les membres du parquet près cette Cour ;
- les premiers présidents des Cours d'appel ainsi que les Procureurs généraux près ces Cours ;
- les premiers présidents des Cours administratives d'appel et les Procureurs près ces Cours ;
- les Gouverneurs, les Vice-gouverneurs de province et les ministres provinciaux ;
- les présidents des Assemblées provinciales.

Les Cours et Tribunaux, civils et militaires, appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois, les actes réglementaires pour autant qu'ils soient conformes aux lois ainsi que la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

L'organisation, le fonctionnement et les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire sont déterminés par une loi organique.

Paragraphe 3 : Des juridictions de l'ordre administratif

Article 154

Il est institué un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'État et des Cours et Tribunaux administratifs.

Article 155

Sans préjudice des autres compétences que lui reconnaît la Constitution ou la loi, le Conseil d'État connaît, en premier et dernier ressort des recours pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales.

Il connaît en appel des recours contre les décisions des Cours administratives d'appel.

Il connaît, dans les cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, de demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République. Il se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé.

L'organisation, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif sont fixés par une loi organique.

Paragraphe 4 : Des juridictions militaires

Article 156

Les juridictions militaires connaissent des infractions commises par les membres des Forces armées et de la Police nationale.

En temps de guerre ou lorsque l'état de siège ou d'urgence est proclamé, le Président de la République, par une décision délibérée en Conseil des ministres, peut suspendre sur tout ou partie de la République et pour la durée et les infractions qu'il fixe, l'action répressive des Cours et Tribunaux de droit commun au profit de celle des juridictions militaires. Cependant, le droit d'appel ne peut être suspendu.

Une loi organique fixe les règles de compétence, d'organisation et de fonctionnement des juridictions militaires.

Section 5 : De la Cour constitutionnelle

Article 157

Il est institué une Cour constitutionnelle.

Article 158

La Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le Président de la République dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en Congrès et trois désignés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Les deux tiers des membres de la Cour constitutionnelle doivent être des juristes provenant de la magistrature, du barreau ou de l'enseignement universitaire.

Le mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de neuf ans non renouvelable.

La Cour constitutionnelle est renouvelée par tiers tous les trois ans. Toutefois, lors de chaque renouvellement, il sera procédé au tirage au sort d'un membre par groupe.

Le président de la Cour constitutionnelle est élu par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois. Il est investi par ordonnance du Président de la République.

Article 159

Nul ne peut être nommé membre de la Cour constitutionnelle :

a) s'il n'est Congolais ;
b) s'il ne justifie d'une expérience éprouvée de quinze ans dans les domaines juridique ou politique.

Article 160

La Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi.

Les lois organiques, avant leur promulgation, et les Règlements Intérieurs des Chambres parlementaires et du Congrès, de la Commission électorale nationale indépendante ainsi que du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, avant leur mise en

application, doivent être soumis à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins d'examen de la constitutionnalité, les lois peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le dixième des députés ou des sénateurs.

La Cour constitutionnelle doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Article 161

La Cour constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des chambres parlementaires, des gouverneurs de Province et des présidents des Assemblées provinciales.

Elle juge du contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que du référendum.

Elle connaît des conflits de compétences entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif ainsi qu'entre l'État et les Provinces.

Elle connaît des recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'État, uniquement en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Ce recours n'est recevable que si un déclinatoire de juridiction a été soulevé par ou devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

Les modalités et les effets des recours visés aux alinéas précédents sont déterminés par la loi.

Article 162

La Cour constitutionnelle est juge de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction.

Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire.

Elle peut en outre, saisir la Cour constitutionnelle par la procédure de l'exception de l'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction.

Celle-ci surseoit à statuer et saisit, toutes affaires cessantes, la Cour constitutionnelle.

Article 163

La Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du Chef de l'État et du Premier ministre dans les cas et conditions prévus par la Constitution.

Article 164

La Cour constitutionnelle est le juge pénal du Président de la République et du Premier ministre pour des infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices.

Article 165

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé intentionnellement la Constitution ou lorsque lui ou le Premier ministre sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de violations graves et caractérisées des Droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national.

Il y a atteinte à l'honneur ou à la probité notamment lorsque le comportement personnel du Président de la République ou du Premier ministre est contraire aux bonnes mœurs ou qu'ils sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite.

Il y a délit d'initié dans le chef du Président de la République ou du Premier ministre lorsqu'il effectue des opérations sur valeurs immobilières ou sur marchandises à l'égard desquelles il possède des informations privilégiées et dont il tire profit avant que ces informations soient connues du public. Le délit d'initié englobe l'achat ou la vente

d'actions fondée sur des renseignements qui ne seraient jamais divulgués aux actionnaires.

Il y a outrage au Parlement lorsque sur des questions posées par l'une ou l'autre Chambre du Parlement sur l'activité gouvernementale, le Premier ministre ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours.

Article 166

La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement composant le Congrès suivant la procédure prévue par le règlement intérieur.

La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation des membres du gouvernement sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale suivant la procédure prévue par le règlement intérieur.

Les membres du gouvernement mis en accusation, présentent leur démission.

Article 167

En cas de condamnation, le Président de la République et le Premier ministre sont déchus de leurs charges. La déchéance est prononcée par la Cour constitutionnelle.

Pour les infractions commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les poursuites contre le Président de la République et le Premier ministre sont suspendues jusqu'à l'expiration de leurs mandats. Pendant ce temps, la prescription est suspendue.

Article 168

Les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires et aux particuliers.

Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul de plein droit.

Article 169

L'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont fixés par une loi organique.

Section 6 : Des Finances publiques

Paragraphe 1 : Des dispositions générales

Article 170

Le Franc congolais est l'unité monétaire de la République Démocratique du Congo. Il a le pouvoir libératoire sur tout le territoire national.

Article 171

Les finances du pouvoir central et **celles** des provinces sont distinctes.

Article 172

L'exercice budgétaire commence le premier janvier et se termine le 31 décembre.

Article 173

Le compte général de la République est soumis chaque année au Parlement par la Cour des comptes avec ses observations.

Le compte général de la République est arrêté par la loi.

Article 174

Il ne peut être établi d'impôts que par la loi.

La contribution aux charges publiques constitue un devoir pour toute personne vivant en République Démocratique du Congo.

Il ne peut être établi d'exemption ou d'allègement fiscal qu'en vertu de la loi.

Article 175

Le budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du Pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi.

La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40 %. Elle est retenue à la source.

La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition.

Paragraphe 2 : De la Banque centrale

Article 176

La Banque centrale du Congo est l'institut d'émission de la République Démocratique du Congo.

À ce titre, elle a pour mission :

a) la garde des fonds publics ;
b) la sauvegarde et la stabilité monétaire ;
c) la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire ;
d) le contrôle de l'ensemble de l'activité bancaire ;
e) de conseil économique et financier du Gouvernement.

Dans la réalisation de ces missions et **attributions**, la Banque centrale du Congo est indépendante et jouit de l'autonomie de gestion.

Article 177

L'organisation et le fonctionnement de la Banque centrale du Congo sont fixés par une loi organique.

Paragraphe 3 : De la Cour des comptes

Article 178

Il est institué en République Démocratique du Congo une Cour des comptes.

La Cour de comptes relève de l'Assemblée nationale.

Les membres de la Cour des comptes sont nommés, relevés de leurs fonctions et, le cas échéant, révoqués par le Président de la République, après avis de l'Assemblée nationale.

Les membres de la Cour des comptes doivent justifier d'une haute qualification en matière financière, juridique ou administrative et d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans.

Article 179

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes sont fixés par une loi organique.

Article 180

La Cour des comptes contrôle dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'État, **des biens publics ainsi que les comptes des provinces,** des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics.

Elle publie chaque année un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

Le rapport est publié au Journal officiel.

Paragraphe 4 : De la Caisse nationale de péréquation

Article 181

Il est institué une Caisse nationale de péréquation. Elle est dotée de la personnalité juridique.

La Caisse nationale de péréquation a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées.

Elle dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de dix pour cent de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année.

Elle est placée sous la tutelle du Gouvernement.

Une loi organique fixe son organisation et son fonctionnement.

Section 7 : De la Police nationale et des Forces armées

Paragraphe 1 : De la Police nationale

Article 182

La Police nationale est chargée de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre **p**ublic ainsi que de la protection rapprochée des hautes autorités.

Article 183

La Police nationale est apolitique. Elle est au service de la Nation congolaise. Nul ne peut la détourner à ses fins propres.

La Police nationale exerce son action sur l'ensemble du territoire national dans le respect de la présente Constitution et des lois de la République.

Article 184

La Police nationale est soumise à l'autorité civile locale et est placée sous la responsabilité du ministère qui a les affaires intérieures dans ses attributions.

Article 185

Les effectifs à tous les niveaux, les fonctions de commandement en tout temps et en toute circonstance, doivent tenir compte des critères objectifs liés à la fois à l'aptitude physique, à une instruction suffisante et à une moralité éprouvée ainsi qu'à une représentation équitable des provinces.

Article 186

Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement de la Police nationale.

Paragraphe 2 : Des Forces armées

Article 187

Les Forces armées comprennent la force terrestre, la force aérienne, la force navale et leurs services d'appui.

Elles ont pour mission de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières. Dans les conditions fixées par la loi, elles participent, en temps de paix, au développement économique, social et culturel ainsi qu'à la protection des personnes et de leurs biens.

Article 188

Les Forces armées sont républicaines. Elles sont au service de la nation toute entière.

Nul ne peut, sous peine de haute trahison, les détourner à ses fins propres.

Elles sont apolitiques et soumises à l'autorité civile.

Article 189

Les effectifs à tous les niveaux, les fonctions de commandement en tout temps et en toute circonstance doivent tenir compte des critères objectifs liés à la fois à l'aptitude physique, à une instruction suffisante, à une moralité éprouvée ainsi qu'à une représentation équitable des provinces.

Article 190

Nul ne peut, sous peine de haute trahison, organiser des formations militaires, para-militaires ou des milices privées, ni entretenir une jeunesse armée.

Article 191

Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des Forces armées.

Article 192

Il est institué un Conseil supérieur de la défense.

Le Conseil supérieur de la défense est présidé par le Président de la République et, en cas d'absence ou d'empêchement par le Premier ministre.

Une loi organique détermine l'organisation, la composition, les attributions, et le fonctionnement du Conseil supérieur de la défense.

Section 8 : De l'Administration publique

Article 193

L'Administration Publique est apolitique, neutre et impartiale**.** Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisanes.

Elle comprend la fonction publique ainsi que tous les organismes et services assimilés.

Article 194

Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Titre IV : Des provinces

Chapitre 1 : Des Institutions provinciales

Article 195

Les institutions provinciales sont :

a) l'Assemblée provinciale ;
b) le Gouvernement provincial.

Article 196

Les provinces sont organisées conformément aux principes énoncés à l'article 3 de la présente Constitution.

Les subdivisions territoriales à l'intérieur des Provinces sont fixées par une loi organique.

Article 197

L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux.

Ses membres sont appelés députés provinciaux.

Ils sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable.

Le nombre de députés provinciaux cooptés ne peut dépasser le dixième des membres qui composent l'Assemblée provinciale.

Sans préjudices des autres dispositions de la présente Constitution, les dispositions des articles 100, 101, 102, 103, 108 et 109 sont applicables mutatis mutandis aux Assemblées provinciales.

Articles 198

Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-Gouverneur et des ministres provinciaux.

Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République.

Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale.

La composition du Gouvernement provincial tient compte de la représentativité provinciale.

Le nombre de ministres provinciaux ne peut dépasser dix.

Avant d'entrer en fonction, le Gouverneur présente à l'Assemblée provinciale le programme de son gouvernement.

Lorsque ce programme est approuvé, à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investit les ministres.

Les membres du Gouvernement provincial peuvent être, collectivement ou individuellement, relevés de leurs fonctions par le vote d'une motion de censure ou de défiance de l'Assemblée provinciale.

Les dispositions des articles 146 et 147 de la présente Constitution s'appliquent mutatis mutandis aux membres du Gouvernement provincial.

Article 199

Deux ou plusieurs provinces peuvent, d'un commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portent sur les matières relevant de leurs compétences.

Article 200

Il est institué une conférence des Gouverneurs de province.

Elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République.

La conférence des Gouverneurs de province est composée, outre les Gouverneurs de Province, du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité.

Elle est présidée par le Président de la République.

Elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président.

Elle se tient à tour de rôle dans chaque province.

Une loi organique en détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement.

Chapitre 2 : De la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces

Article 201

La répartition des compétences entre le Pouvoir central et les provinces est fixée par la présente Constitution.

Les matières sont soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces.

Article 202

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive du pouvoir central :

1. les affaires étrangères comprenant les relations diplomatiques ainsi que les traités et accords internationaux ;
2. la réglementation du commerce extérieur ;
3. la nationalité, le statut et la police des étrangers ;
4. l'extradition, l'immigration, l'émigration et la délivrance des passeports et des visas ;
5. la sûreté extérieure ;
6. la défense nationale ;
7. la police nationale ;
8. la fonction publique nationale ;
9. les finances publiques de la République ;
10. l'établissement des impôts sur le revenu, des impôts sur les sociétés et des impôts personnels conformément à l'article 174 ;
11. la dette publique de la République ;
12. les emprunts extérieurs pour les besoins de la République ou des provinces ;
13. les emprunts intérieurs pour les besoins de la République ;
14. la monnaie, l'émission de la monnaie et le pouvoir libératoire de la monnaie ;
15. les poids, mesures et informatique ;
16. les douanes et les droits d'importation et d'exportation ;
17. la réglementation concernant les banques et les opérations bancaires et boursières ;
18. la réglementation des changes ;
19. la propriété littéraire, artistique et industrielle et les brevets ;
20. les postes et les télécommunications, y compris les téléphones et télégraphes, la radiodiffusion, la télévision et les satellites ;
21. la navigation maritime et intérieure, les lignes aériennes, les chemins de fer, les routes et autres voies de communication, naturelles ou artificielles qui relient deux ou plusieurs provinces ou le territoire de la République à un territoire étranger ou qu'une loi

nationale a déclarée d'intérêt national bien qu'elles soient entièrement situées sur le territoire d'une province ;

22. les universités et autres établissements d'enseignement scientifique, technique ou professionnel supérieur créés ou subventionnés par le Gouvernement central ou par les gouvernements provinciaux et qu'une loi nationale a déclarés d'intérêt national ;
23. l'établissement des normes d'enseignement applicables dans tous les territoires de la République ;
24. l'acquisition des biens pour les besoins de la République, sans préjudice des dispositions de l'article 34 ;
25. l'élaboration des programmes agricoles, forestiers et énergétique d'intérêt national et la coordination des programmes d'intérêt provincial ; Les offices des produits agricoles et les organismes assimilés ainsi que la répartition des cadres conformément au statut des agents de carrière des services publics de l'État. Les régimes énergétiques, agricoles et forestiers sur la chasse et la pêche, sur la conservation de la nature (flore et faune), sur la capture, sur l'élevage, sur les denrées alimentaires d'origine animale et l'art vétérinaire ;
26. la protection contre les dangers occasionnés par l'énergie ou par les radiations et l'élimination des substances radioactives ;
27. la prévention des abus des puissances économiques ;
28. le patrimoine historique, les monuments publics et les parcs déclarés d'intérêt national ;
29. les services de la météorologie et la coordination technique des services de la géodésie, de la cartographie et de l'hydrographie ;
30. la nomination et l'affectation des inspecteurs provinciaux de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et spécial ;
31. les statistiques et le recensement d'intérêt national ;
32. la planification nationale ;
33. la recherche scientifique et technologique ;
34. les plans directeurs nationaux de développement des infrastructures de base notamment les ports, les aéroports, les gares ;
35. l'assistance aux anciens combattants et les handicapés de guerre ;
36. la législation concernant notamment :
    a) le code de commerce, y compris les assurances, la Constitution et l'agrément des sociétés ;
    b) le code pénal, le régime pénitentiaire ;

c) le code d'organisation et de compétence judiciaires et le code judiciaire ;
d) la législation pour les professions libérales ;
e) la législation du travail comprenant notamment les lois régissant les relations entre employeurs et travailleurs, la sécurité des travailleurs, les règles relatives à la sécurité sociale et, en particulier, les règles relatives aux assurances sociales et au chômage involontaire ;
f) la législation économique comprenant les lois concernant les mines, minéraux et huiles minérales, l'industrie, les sources d'énergie et la conservation des ressources naturelles ;
g) la législation sur les arts et métiers ;
h) la législation médicale et l'art de guérir, la médecine préventive, notamment l'hygiène, la salubrité publique et la protection maternelle et infantile, la législation sur la profession de pharmacien, sur le commerce pharmaceutique, sur l'immigration et le transit, les règlements sanitaires bilatéraux et internationaux, la législation sur l'hygiène du travail, la coordination technique des laboratoires médicaux et la répartition des médecins ;
i) la loi électorale ;
j) la législation sur la fabrication, la rectification, l'importation, l'exportation et la vente de l'alcool obtenu par la distillation ;
k) la législation sur la fabrication, l'importation et exportation, et la vente des boissons alcoolisées et non alcoolisées ;
l) la législation sur la fabrication, l'importation et l'exportation et le transit des matériels de guerre ;
m) la législation sur la fécondation artificielle chez l'être humain, sur la manipulation des informations génétiques et sur les transplantations d'organes et des tissus humains ;
n) la législation sur les réfugiés, les expulsés et les personnes déplacées ;
o) la législation sur l'admission aux professions médicales et aux autres professions et activités.

Article 203

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence concurrente du pouvoir

central et des provinces :

1. la mise en oeuvre des mécanismes de promotion et de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales consacrés dans la présente Constitution ;
2. les droits civils et coutumiers ;
3. les statistiques et les recensements ;
4. la sûreté intérieure ;
5. l'administration des Cours et Tribunaux, des maisons d'arrêt et de correction et des prisons pour peines ;
6. la vie culturelle et sportive ;
7. l'établissement des impôts, y compris les droits d'accise et de consommation, à l'exclusion des impôts visés à l'article 174 ;
8. l'exécution des mesures sur la police des étrangers ;
9. la recherche scientifique et technologique ainsi que les bourses d'études, de perfectionnement et d'encouragement à la recherche ;
10. les institutions médicales et philanthropiques, l'engagement du personnel médical et agricole de commandement ;
11. la mise en œuvre des programmes de la météorologie, de la géologie, de la cartographie et de l'hydrologie ;
12. les calamités naturelles ;
13. la presse, la radio, la télévision, l'industrie cinématographique ;
14. la protection civile ;
15. le tourisme ;
16. les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, régime des eaux et forêts ;
17. la prévention des épidémies et épizooties dangereuses pour la collectivité ;
18. la protection de l'environnement, des sites naturels, des paysages et la conservation des sites ;
19. la réglementation sur les régimes énergétiques, agricoles et forestiers, l'élevage, les denrées alimentaires d'origine animale et végétale ;
20. la création des établissements primaires, secondaires, supérieurs et universitaires ;
21. le trafic routier, la circulation automobile, la construction et l'entretien des routes d'intérêt national, la perception et la

répartition des péages pour l'utilisation des routes construites par le pouvoir central et/ou par la province ;
22. les institutions médicales et philanthropiques ;
23. l'initiative des projets, programmes et accords de coopération économique, culturelle, scientifique et sociale internationale ;
24. la production, le transport, l'utilisation et l'exploitation de l'énergie ;
25. la protection des groupes des personnes vulnérables.

Article 204

Sans préjudice, des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive des Provinces :

1. le plan d'aménagement de la Province ;
2. la coopération inter provinciale ;
3. la fonction publique provinciale et locale ;
4. l'application des normes régissant l'état civil ;
5. les finances publiques provinciales ;
6. la dette publique provinciale ;
7. les emprunts intérieurs pour les besoins des provinces ;
8. la délivrance et la conservation des titres immobiliers dans le respect de la législation nationale ;
9. l'organisation du petit commerce frontalier ;
10. l'organisation et le fonctionnement des services publics, établissements et entreprises publiques provinciaux dans le respect de la législation nationale ;
11. les travaux et marchés publics d'intérêt provincial et local ;
12. l'acquisition des biens pour les besoins de la province ;
13. l'enseignement maternel, primaire, secondaire, professionnel et spécial ainsi que l'alphabétisation des citoyens conformément aux normes établies par le pouvoir central ;
14. l'établissement des peines d'amende ou de prison pour assurer le respect des édits en conformité avec la législation nationale ;
15. les communications intérieures des provinces ;
16. les impôts, les taxes et les droits provinciaux et locaux notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs et l'impôt sur les véhicules automoteurs ;

17. la fixation des salaires minima provinciaux conformément à la législation nationale ;
18. l'affectation du personnel médical conformément au statut des agents de carrière des services publics de l'État, l'élaboration des programmes d'assainissement et de campagne de lutte contre les maladies endémo-épidémiques conformément au plan national : l'organisation des services d'hygiène et de prophylaxie provinciale, l'application et le contrôle de la législation médicale et pharmaceutique nationale ainsi que l'organisation des services de la médecine curative, des services philanthropiques et missionnaires, des laboratoires médicaux et des services pharmaceutiques, l'organisation et la promotion des soins de santé primaires ;
19. l'élaboration des programmes miniers, minéralogiques, industriels, énergétique d'intérêt provincial et leur exécution conformément aux normes générales du planning national ;
20. l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution conformément aux normes du planning national, l'affectation du personnel agricole, des cadres conformément aux dispositions du statut des agents de carrière des services publics de l'État, l'application de la législation nationale concernant l'agriculture, la forêt, la chasse et la pêche ainsi que l'environnement, la conservation de la nature et la capture des animaux sauvages, l'organisation et le contrôle des campagnes agricoles, la fixation des prix des produits agricoles ;
21. l'affectation en province du personnel vétérinaire conformément au statut des agents de carrière des services publics de l'État ; l'élaboration des programmes de campagne de santé animale et l'application des mesures de police sanitaire vétérinaire notamment en ce qui concerne les postes frontaliers et de quarantaine ;
22. l'organisation des campagnes de vaccination contre les maladies enzootiques, l'organisation des laboratoires, cliniques et dispensaires de la provenderie ainsi que l'application de la législation nationale en matière vétérinaire, l'organisation de la promotion de santé de base ;
23. le tourisme, le patrimoine historique, les monuments publics et les parcs d'intérêt provincial et local ;
24. l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux et locaux ;
25. l'inspection des activités culturelles et sportives provinciales ;

26. l'exploitation des sources d'énergie non nucléaire et la production de l'eau pour les besoins de la province ;
27. l'exécution des mesures du droit de résidence et d'établissement des étrangers, conformément à la loi ;
28. l'exécution du droit coutumier ;
29. la planification provinciale.

Article 205

Une assemblée provinciale ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du Pouvoir Central. Réciproquement, l'Assemblée nationale ou le Sénat ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive d'une province.

Toutefois, l'Assemblée nationale ou le Sénat peut, par une loi, habiliter une assemblée provinciale à légiférer sur des matières de la compétence exclusive du Pouvoir Central. Lorsque l'Assemblée nationale ou le Sénat met fin à la délégation de pouvoir ainsi donnée à l'assemblée provinciale, les dispositions des lois provinciales promulguées en des matières de la compétence exclusive du Pouvoir Central, en vertu de cette délégation de pouvoir, demeurent cependant en vigueur dans la province intéressée jusqu'à ce qu'une loi nationale ait réglé ces matières.

Pareillement, une assemblée provinciale peut, par une loi, habiliter l'Assemblée nationale ou le Sénat à légiférer sur des matières de la compétence exclusive de la province. Lorsque l'assemblée provinciale met fin à la délégation de pouvoir ainsi donnée à l'Assemblée nationale ou le Sénat, les dispositions de lois nationales promulguées en des matières de la compétence exclusive des provinces, en vertu de cette délégation de pouvoir, demeurent cependant en vigueur dans la province intéressée jusqu'à ce qu'une loi provinciale les ait réglées.

Dans les matières relevant de la compétence concurrente du Pouvoir Central et des provinces, toute loi provinciale incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nulle ou abrogée de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité.

La législation nationale prime sur la législation provinciale.

Article 206

Sauf dispositions contraires de la législation nationale, les gouvernements provinciaux exécutent, par l'intermédiaire de leurs services, les lois et les règlements nationaux.

Chapitre 3 : De l'autorité coutumière

Article 207

L'autorité coutumière est reconnue.

Elle est dévolue conformément à la coutume locale, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Tout Chef coutumier désireux d'exercer un mandat public électif doit se soumettre à l'élection, sauf application des dispositions de l'article 198 alinéa 3 de la présente Constitution.

L'autorité coutumière a le devoir de promouvoir l'unité et la cohésion nationales.

Une loi fixe le statut des chefs coutumiers.

Titre V : Du Conseil économique et social

Article 208

Il est institué en République Démocratique du Congo un Conseil économique et social.

Article 209

Le Conseil économique et social a pour mission de donner des avis consultatifs sur les questions économiques et sociales lui soumises par le Président de la République, l'Assemblée nationale ou le Sénat et le Gouvernement.

Il peut, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement et des provinces sur les réformes qui lui paraissent de nature à favoriser le développement économique et social du pays.

Article 210

Une loi organique détermine l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique et social.

Titre VI : Des institutions d'appui à la démocratie

Chapitre 1 : De la Commission électorale nationale indépendante

Article 211

Il est institué une Commission électorale nationale indépendante dotée de la personnalité juridique.

La Commission électorale nationale indépendante est chargée de l'organisation du processus électoral notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum.

Elle assure la régularité du processus électoral et référendaire.

Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante**.**

Chapitre 2 : Du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication

Article 212

Il est institué un Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication dotée de la personnalité juridique.

Il a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi.

Il veille au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication.

La composition, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication sont fixés par une loi organique.

Titre VII : Des traités et accords internationaux

Article 213

Le Président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux.

Le Gouvernement conclut les accords internationaux non soumis à ratification après délibération en Conseil des ministres. Il en informe l'Assemblée nationale et le Sénat.

Article 214

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités et accords relatifs aux organisations internationales et au règlement des conflits internationaux, ceux qui engagent les finances publiques, ceux qui modifient les dispositions législatives, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent échange et adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans l'accord du peuple congolais consulté par voie de référendum.

Article 215

Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.

Article 216

Si la Cour constitutionnelle consultée par le Président de la République, par le Gouvernement, par un dixième des députés ou un dixième des sénateurs, déclare qu'un traité ou accord international comporte une clause contraire à la Constitution, la ratification ou l'approbation ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Article 217

La République Démocratique du Congo peut conclure des traités ou des accords d'association ou de communauté comportant un abandon

partiel de souveraineté en vue de **promouvoir** l'unité africaine.

Titre VIII : De la révision constitutionnelle

Article 218

L'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurremment :

a) au Président de la République ;
b) au Gouvernement après délibération en Conseil des ministres ;
c) à chacune des chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres ;
d) à une fraction du peuple congolais en l'occurrence 100 000 personnes s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres.

Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décident à la majorité absolue de chaque chambre du bien fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision.

La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum.

Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquième des membres les composant.

Article 219

Aucune révision ne peut intervenir pendant l'état de guerre, l'état d'urgence ou l'état de siège ni pendant l'intérim à la présidence de la République ni lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement.

Article 220

La forme républicaine de l'État, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du Pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle.

Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne, ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Titre XI : Des dispositions transitoires et finales

Article 221

Pour autant qu'ils ne soient pas contraires à la présente Constitution, les textes législatifs et réglementaires en vigueur restent maintenus jusqu'à leur abrogation ou leur modification.

Article 222

Les institutions politiques de la transition restent en fonction jusqu'à l'installation effective des institutions correspondantes prévues par la présente Constitution et exercent leurs attributions conformément à la Constitution de la Transition.

Les institutions d'appui à la démocratie sont dissoutes de plein droit dès l'installation du nouveau Parlement.

Toutefois, par une loi organique, le Parlement pourra, s'il échet, instituer d'autres institutions d'appui à la démocratie.

Article 223

En attendant l'installation de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation, la Cour suprême de justice exerce les attributions leur dévolues par la présente Constitution.

Article 224

En attendant l'installation des juridictions de l'ordre administratif, les Cours d'appel exercent les compétences dévolues aux Cours administratives d'appel.

Article 225

La Cour de sûreté de l'État est dissoute dès l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

Article 226

Les dispositions de l'alinéa premier de l'article 2 de la présente Constitution entreront en vigueur endéans trente six mois qui suivront l'installation effective des institutions politiques prévues par la présente Constitution.

En attendant, la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de dix provinces suivantes dotées de la personnalité juridique : Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Kasaï occidental, Kasaï oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale, Sud-Kivu.

Article 227

Les provinces telles qu'énumérées par l'article 2 de la présente Constitution constituent les circonscriptions électorales des sénateurs de la première législature.

La loi électorale détermine les conditions d'attribution d'un quota additionnel à la ville de Kinshasa pour les élections des sénateurs.

Article 228

Sans préjudice des dispositions de l'article 222 alinéa 1, la Constitution de la Transition du 04 avril 2003 est abrogée.

Article 229

La présente Constitution, adoptée par référendum, entre en vigueur dès sa promulgation par le Président de la République.

Fait à Kinshasa, le

Joseph KABILA

ISSN = 1374-3864

Avec le soutien du FNRS - Met de steun van het FNRS

Éditeur responsable - Verantwoordelijke uitgever :
Pierre VERJANS, Boulevard du Rectorat, 7/B.31, 4000 Liège, Belgique